











Digitized by the Internet Archive  
in 2022 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761115496473>









Second Session  
Thirty-fourth Parliament, 1989-90

Deuxième session de la  
trente-quatrième législature, 1989-1990

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
senatorial permanent des*

**Banking,  
Trade and  
Commerce**

**Banques  
et du  
commerce**

*Chairman:*  
The Honourable SIDNEY L. BUCKWOLD

*Président:*  
L'honorable SIDNEY L. BUCKWOLD

Tuesday, February 13, 1990

Le mardi 13 février 1990

**Issue No. 21**  
**Second proceedings on:**

Bill C-28, An Act to amend the Income Tax Act, the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Federal Post-Secondary Education and Health Contributions Act, the Old Age Security Act, the Public Utilities Income Tax Transfer Act, the War Veterans Allowance Act and a related Act

**Fascicule n° 21**  
**Deuxième fascicule concernant:**

Projet de loi C-28, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu, la Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement postsecondaire et de santé, la Loi sur la sécurité de la vieillesse, la Loi sur le transfert de l'impôt sur le revenu des entreprises d'utilité publique, la Loi sur les allocations aux anciens combattants et une loi connexe

APPEARING:

The Honourable Gilles Loiselle, P.C., M.P.  
Minister of State (Finance)

COMPARAÎT:

L'honorable Gilles Loiselle, p.c., député,  
Ministre d'État (Finances)

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Sidney L. Buckwold, *Chairman*  
The Honourable Gerald R. Ottenheimer, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Anderson	Lewis
Buckwold	*MacEachen, P.C. (or Frith)
Cogger	*Murray, P.C. (or Doody)
Gigantès	Ottenheimer
Kirby	Postras
Kolber	Roblin, P.C.
Leblanc ( <i>Saurel</i> )	Simard

\**Ex officio Members*

(Quorum 4)

*Changes in the Membership of the Committee:*

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Gigantès substituted for that of the Honourable Senator Austin (*February 12, 1990*)

The name of the Honourable Senator Lewis substituted for that of the Honourable Senator Olson (*February 12, 1990*)

The name of the Honourable Senator Leblanc (*Saurel*) substituted for that of the Honourable Senator Perrault (*February 12, 1990*)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable Sidney L. Buckwold  
*Vice-président:* L'honorable Gerald R. Ottenheimer

Les honorables sénateurs:

Anderson	Lewis
Buckwold	*MacEachen, c.p. (ou Frith)
Cogger	*Murray, c.p. (ou Doody)
Gigantès	Ottenheimer
Kirby	Postras
Kolber	Roblin, c.p.
Leblanc ( <i>Saurel</i> )	Simard

\**Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du Comité:*

Conformément à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Gigantès substitué à celui de l'honorable sénateur Austin. (*le 12 février 1990*)

Le nom de l'honorable sénateur Lewis substitué à celui de l'honorable sénateur Olson. (*le 12 février 1990*)

Le nom de l'honorable sénateur Leblanc (*Saurel*) substitué à celui de l'honorable sénateur Perrault. (*le 12 février 1990*)





**ORDERS OF REFERENCE**

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*,  
Wednesday, January 24, 1990:

The Order of the Day being read,  
With leave of the Senate,

The Honourable Senator Buckwold resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Simard, seconded by the Honourable Senator Murray, P.C., for the second reading of the Bill C-28, An Act to amend the Income Tax Act, the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Federal Post-Secondary Education and Health Contributions Act, the Old Age Security Act, the Public Utilities Income Tax Transfer Act, the War Veterans Allowance Act and a related Act.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative, on division.

The Bill was then read the second time, on division.

The Honourable Senator Simard moved, seconded by the Honourable Senator Poitras, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

**ORDRES DE RENVOI**

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 24 janvier 1990:

À la lecture de l'Ordre du jour,  
Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Buckwold reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Simard, appuyé par l'honorable sénateur Murray, C.P., tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-28, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu, la Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement postsecondaire et de santé, la Loi sur la sécurité de la vieillesse, la Loi sur le transfert de l'impôt sur le revenu des entreprises d'utilité publique, la Loi sur les allocations aux anciens combattants et une loi connexe.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée, à la majorité.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois, à la majorité.

L'honorable sénateur Simard propose, appuyé par l'honorable sénateur Poitras, que le projet de loi soit déferé au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat*

Gordon L. Barnhart

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, FEBRUARY 13, 1990

(23)

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met at 11:00 a.m. this day, the Deputy Chairman, the Honourable Senator Gerald R. Ottenheimer, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Anderson, Gigantès, Kirby, Leblanc (*Saurel*), Lewis, Ottenheimer, Poitras and Roblin. (8)

*Other Senator present:* The Honourable Senator Grafstein.

*In attendance:* From the Economics Division, Research Branch, Library of Parliament:

Mr. Anthony Chapman, Research Officer; Mr. Marion Wrobel, Research Officer.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

*Appearing:* The Honourable Gilles Loiselle, P.C., M.P., Minister of State (Finance).

*Witnesses:*

*From the Department of Finance:*

Mr. Donald MacDonald, Director, Personal Tax, Analysis Division;

Mr. Len Farber, Director, Tax Policy, Legislation Division;

Mr. Harold White, Legislation Council.

The Committee, in compliance with the Order of Reference dated January, 24, 1990, resumed its study of Bill C-28, An Act to amend the Income Tax Act, the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Federal Post-Secondary Education and Health Contributions Act, the Old Age Security Act, the Public Utilities Income Tax Transfer Act, the War Veterans Allowance Act and a related Act.

The Minister made a statement and answered questions.

At 12:16 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Timothy Ross Wilson

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 13 FÉVRIER 1990

(23)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 11 heures sous la présidence du vice-président, l'honorable sénateur Gerald R. Ottenheimer (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Anderson, Gigantès, Kirby, Leblanc (*Saurel*), Lewis, Ottenheimer, Poitras et Roblin. (8)

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Grafstein.

*Présents:* De la Division de l'économie, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement:

M. Anthony Chapman, attaché de recherche; M. Marion Wrobel, attaché de recherche.

*Aussi présents:* Les sténographes du Sénat.

*Comparent:* L'honorable Gilles Loiselle, p.c. député, ministre d'État (Finances).

*Témoins:*

*Du ministère des Finances:*

M. Donald MacDonald, directeur, Analyse de l'impôt des particuliers;

M. Len Farber, directeur, Politique de l'impôt—législation;

M. Harold White, Conseil législatif.

Conformément à son ordre de renvoi du 24 janvier 1990, le Comité poursuit son étude du projet de loi C-28, loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu, la Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement postsecondaire et de santé, la Loi sur la sécurité de la vieillesse, la Loi sur le transfert de l'impôt sur le revenu des entreprises d'utilité publique, la Loi sur les allocations aux anciens combattants et une loi connexe.

Le Ministre fait une déclaration et répond aux questions.

À 12 h 16, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:



## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, February 13, 1990

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce to which was referred Bill C-28, an Act to amend the Income Tax Act, the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Federal Post-Secondary Education and Health Contributions Act, the Old Age Security Act, the Public Utilities Income Tax Transfer Act, the War Veterans Allowance Act and a related Act, met this day at 11.00 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Gerald R. Ottenheimer** (*Deputy Chairman*) in the Chair.

**Le président suppléant:** Honorables sénateurs, le président de notre comité, le sénateur Buckwold, doit s'absenter cette semaine. Il m'a invité, à titre de vice-président, à présider la réunion de ce matin.

Notre invité aujourd'hui est l'honorable Gilles Loiselle, ministre d'État (Finances). Le comité va étudier aujourd'hui le projet de loi C-28. Je vous laisse la parole, monsieur le ministre. Sans doute que les honorables sénateurs auront des questions à vous poser.

**L'honorable Gilles Loiselle, c.p., député, ministre d'État (Finances):** Je vous remercie beaucoup, monsieur le président. Je suis très heureux de voir que vous présidez cette réunion du comité. Je suis sûr que vous ferez cela d'une manière impeccable comme d'habitude. Je suis heureux d'être parmi vous.

Je suis accompagné aujourd'hui, pour répondre à vos questions, de monsieur Donald MacDonald, qui est directeur de la division de l'analyse de l'impôt des particuliers, de Len Farber who is the director tax policy legislation division et de Harold White of the legislative counsel tax division.

It is a privilege to have this opportunity to comment on Bill C-28 today. In my remarks I will survey the measures contained in the bill, and perhaps, in doing so, I will address some common concerns.

J'aimerais d'abord attirer votre attention, Monsieur le président, sur ce que j'estime, être l'aspect le plus important du Projet de Loi C-28: c'est-à-dire le contexte dans lequel ses dispositions ont été élaborées. En considérant ces dispositions, il importe de tenir compte des objectifs énoncés dans le budget d'avril 1989. Ceci est tout à fait crucial.

Ce budget d'avril 1989, était le reflet d'une réalité qui s'imposait, dont l'importance cruciale apparut particulièrement au moment de l'élaboration des mesures budgétaires, et qui continue d'occuper tous les débats sur nos politiques. La réalité dont il est question est celle du déficit et des contraintes que ce déficit impose sur les finances de la nation.

Au cours des dernières années, nous avons fait des progrès sur le front du déficit, mais les problèmes qu'il engendre demeurent très présents. Le budget d'avril, par exemple, prévoyait pour l'exercice en cours un montant de 39,4 milliards de dollars de dollars pour le paiement des intérêts sur la dette fédérale accumulée. De sorte que les frais de la dette accapa-

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 13 février 1990

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, auquel a été renvoyé le projet de loi C-28, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu, la Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement post-secondaire et de santé, la Loi sur la sécurité de la vieillesse, la Loi sur le transfert de l'impôt sur le revenu des entreprises d'utilité publique, la Loi sur les allocations aux anciens combattants et une loi connexe, se réunit aujourd'hui à 11 heures pour examiner le projet de loi.

**Le sénateur Gerald R. Ottenheimer** (*vice-président*) occupe le fauteuil.

**The Acting Chairman:** Honourable senators, our Committee Chairman, Senator Buckwold, will be absent this week. He has asked me, as Deputy Chairman, to chair this morning's meeting.

Our witness this morning is the Honourable Gilles Loiselle, Minister of State for Finance. The Committee is examining Bill C-28 today. You have the floor, Mr. Loiselle, and the senators will no doubt have questions to ask you.

**The Honourable Gilles Loiselle, P.C., M.P., Minister of State for Finance:** Thank you Mr. Chairman. I am delighted that you are chairing this meeting; you will surely do so impeccably, as usual. I am pleased to be with you.

I have brought with me this morning to answer your questions, Mr. Donald MacDonald, Director, Personal Tax Analysis Division, Mr. Len Faber, Director, Tax Policy Legislation Division and Mr. Harold White of the Legislative Counsel Tax Division.

C'est un honneur pour moi de pouvoir parler aujourd'hui du projet de loi C-28. Au cours de mes observations, je passerai en revue les mesures prévues dans le projet de loi et, ce faisant, je signalerai certaines préoccupations communes.

Mr. Chairman, I would first like to point out what, in my opinion, is the most important aspect of Bill C-28: the context in which it was developed. In examining its provisions, we must keep in mind the objectives set out in the April 1989 budget. This is essential.

The April 1989 budget reflected an unavoidable reality, which loomed particularly large at the time these provisions were developed, and which continues to influence all our policy discussions. That reality is the deficit and the constraints it imposes on our public finances.

In recent years, we have made some progress with respect to the deficit, but the problems it causes are still very real. For example, the April budget allocated \$39.4 billion to service the accumulated deficit in the current fiscal year. This means that interest payments account for 35.1 percent of anticipated



*[Text]*

rent 35.1 pour cent des recettes budgétaires, ce qui a pour effet de limiter la capacité du gouvernement d'agir de façon efficace sur l'économie.

We must control the debt so that the debt does not control us. We must do this if we are to maintain our social and other programs, and achieve sustained economic growth, improved competitiveness and the creation of productive jobs.

Our progress since coming to office has not been easy. It has required consistent and steady action to bring revenues and spending into a better balance. The measures in the April budget are an integral part of our strategy to do this. The budget contained a balanced package of measures that places the greater burden on those who are better able to bear it, and balanced spending cuts with increases in revenue.

Certaines modifications à l'impôt sur le revenu des particuliers permettront une augmentation des recettes. Elles prévoient, notamment, une hausse de la surtaxe pour les particuliers, qui passe de 3 à 5 pour cent, et une surtaxe supplémentaire de 3 pour cent pour les particuliers à revenu élevé, qui s'applique à l'impôt fédéral de base surpassant 15 000\$. Ces mesures seront introduites graduellement sur une période de deux ans et seront pleinement en vigueur pour l'année d'imposition 1990.

D'autres mesures devraient améliorer l'équité générale de l'assiette fiscale. Elles concernent, notamment, l'imposition sur une base annuelle du revenu de placement couru et les mesures visant à s'assurer que les locataires de biens fassent état de leurs profits de locations à bail sur une base courante.

Pour ce qui est des programmes sociaux, le régime d'impôt sur le revenu des particuliers joue un rôle majeur dans la gestion des dépenses gouvernementales, en établissant une aide ajustée en fonction du revenu, et en imposant à des taux progressifs, la plupart des formes d'aide gouvernementale accordée aux particuliers. Les mesures contenues dans ce projet de loi donnent à cette fonction une importance accrue.

Ces modifications permettent de récupérer diverses formes d'aide sociale accordée par le gouvernement fédéral à des contribuables qui n'en ont pas besoin. Il importe de préserver le filet de sécurité sociale. Cependant, ce filet doit d'abord permettre de venir en aide à ceux qui en ont le plus besoin, et non de subventionner les particuliers à revenu élevé.

The OAS and family allowance programs are considered universal because they are available to all, without any prior means test. Their universality has never been considered to be impaired because individuals must apply for them or because they are subject to income tax. The measures in this bill respect the universality of these programs. They build on the fact that they are already subject to income tax, and ensure that benefits are targeted more effectively to those in need.

Over three years, benefits from these two programs will become repayable at a rate of 15 per cent of individual net income over \$50,000. When fully implemented it is expected

*[Traduction]*

income, and this limits the government's ability to manage the economy effectively.

Nous devons maîtriser la dette pour qu'elle ne nous maîtrise pas. C'est nécessaire si nous voulons préserver nos programmes sociaux et autres, et réaliser une croissance économique soutenue, améliorer la compétitivité et créer des emplois productifs.

Depuis ma nomination à ce poste, la tâche n'a pas été facile. Il a fallu prendre continuellement et régulièrement des mesures en vue de mieux équilibrer les recettes et les dépenses. Les mesures annoncées dans le budget d'avril font partie intégrante de notre stratégie dans ce domaine. Le budget renfermait un train de mesures équilibrées en vertu desquelles la plus grosse part du fardeau est assumée par ceux qui sont le mieux en mesure de le faire, et prévoyait parallèlement des réductions de dépenses et des augmentations de recettes.

Certain changes to personal income tax will result in an increase in revenue. These are, an increase in the surtax on individuals from 3 to 5 percent, and an additional 3 percent surtax on high income Canadians that will be applied to federal income tax exceeding \$15,000. These measures will be introduced gradually over two years and will be fully in effect in the 1990 tax year.

Other measures are intended to improve the overall fairness of the tax base. These are, particularly, annual taxation of accrued investment income and the declaration by lessors of profits from their leasing operations at current rates.

With respect to social programs, the personal income tax system is a major factor in the management of government expenditures, by providing assistance adjusted in relation to income and taxing, at progressive rates, most forms of government assistance to individuals. The measures in this Bill accelerate this process.

The changes will allow the government to recover various forms of federal assistance paid to taxpayers who do not need it. It is important to preserve the social safety net. However, the primary purpose of this net is to help the most needy and not to subsidize high income Canadians.

La sécurité de la vieillesse et les allocations familiales sont considérées comme des programmes universels car tout le monde y a droit, sans examen des ressources préalable. Le fait que les particuliers doivent présenter une demande ou que les prestations versées en vertu de ces programmes soient assujetties à l'impôt sur le revenu n'a jamais nui à leur universalité. Les mesures contenues dans le projet de loi à l'étude portent sur l'universalité de ces programmes. Elles s'appuient sur le fait que ces derniers sont déjà assujettis à l'impôt sur le revenu et visent à venir en aide à ceux qui sont dans le besoin en distribuant les prestations de façon plus efficace.

Au cours d'une période de trois ans, les prestations versées en vertu de ces deux programmes seront remboursables au taux de 15 p. 100 du revenu net des particuliers supérieur à



*[Text]*

that the increase in revenue will amount to \$240 million with respect to OAS and \$260 million with respect to family allowances. Only 4.8 per cent of those receiving old age security payments will be affected; fewer than 2 per cent will have the full amount recovered. While 14 per cent of those receiving family allowance payments will be affected, fewer than 10 per cent will repay the full amount.

I am aware of certain concerns which have been expressed about this proposal, and I want to take this opportunity to comment on them.

First, I want to repeat what has been said on a number of occasions, that the \$50,000 threshold—which is already indexed on the same basis as other elements of the income tax system—will be reviewed periodically to ensure that it remains at an appropriate level. Such reviews of thresholds in the taxation system have been carried out by the government a number of times since 1984, and these reviews have always had favourable results for those affected.

Second, I want to comment on whether the repayment should be based on family or individual income. This was examined when the proposal was developed. It was concluded that to make the new program understandable for taxpayers, and for simplicity of administration, individual income should be used.

An important consideration is that both old age security and family allowance payments are made to individuals—OAS to each senior over 65, and family allowance to the parent having care and custody of the children. When these benefits are taxed, only the income of the recipient deemed to be the higher income spouse in the case of family allowances is taken into consideration. Thus, structuring the repayment on an individual basis is consistent with existing tax policy in this regard.

Finally, let me comment briefly on the effect of the dividend gross-up on incomes for purposes of the social transfer repayment. It is important to remember why the dividend gross-up exists. It is intended to place dividend income on the same footing as interest, pensions and other sources of income which are included in the calculation of net income on which the repayment is based. Not to include it would mean treating dividends more favourably than those other sources of income.

Grâce à cette mesure, le gouvernement assure le maintien de ces programmes, qui sont conçus pour les contribuables dans le besoin. En garantissant la viabilité de ces programmes sociaux, le Projet de Loi C-28 contribue de façon importante à la préservation de notre filet de sécurité sociale.

Le budget présentait aussi d'importantes modifications au régime d'impôt sur le revenu des sociétés. Il importe de s'assurer que toutes les grandes sociétés paient de l'impôt et contribuent à la maîtrise de la dette. En conséquence, le Projet

*[Traduction]*

50 000 \$. Lorsque ces dispositions seront pleinement en vigueur, on s'attend que les recettes augmentent de 240 millions de dollars pour la sécurité de la vieillesse et de 260 millions pour les allocations familiales. Seulement 4,8 p. 100 des prestataires de la sécurité de la vieillesse seront touchés et moins de 2 p. 100 devront rembourser le plein montant. D'autre part, 14 p. 100 des personnes qui touchent les allocations familiales seront touchées et moins de 10 p. 100 d'entre elles devront rembourser le plein montant.

Je sais que certaines personnes ont exprimé des inquiétudes au sujet de cette proposition et je voudrais profiter de l'occasion pour y répondre.

Tout d'abord, je tiens à répéter ce qui a déjà été dit à diverses reprises, à savoir que le seuil de 50 000 \$—qui est déjà indexé au même titre que les autres éléments du régime d'impôt sur le revenu—sera examiné périodiquement pour s'assurer qu'il est toujours adéquat. Le gouvernement a déjà examiné à quelques reprises, depuis 1984, les seuils de revenu prévus dans notre régime fiscal et ces examens ont toujours eu des résultats favorables pour les personnes concernées.

En second lieu, je voudrais répondre à la question de savoir si le remboursement doit être calculé en fonction du revenu personnel ou familial. On a réfléchi à cette question lors de l'élaboration de cette proposition. On a conclu que, afin de rendre le nouveau programme plus compréhensible pour les contribuables et plus simple à administrer, on utiliserait le revenu personnel.

Il y a un facteur important à prendre en considération: les paiements au titre de la sécurité de la vieillesse et des allocations familiales sont versés aux particuliers—dans le cas de la sécurité de la vieillesse, à toutes les personnes âgées de plus de 65 ans, et pour les allocations familiales, aux parents qui ont la garde de leurs enfants et s'en occupent. Lorsque ces prestations sont imposées, on ne tient compte que du revenu du conjoint qui a le revenu le plus élevé, pour les bénéficiaires des allocations familiales. Ainsi, calculer le remboursement en fonction du revenu personnel est conforme avec la politique fiscale en vigueur à cet égard.

Enfin, je voudrais dire quelques mots au sujet de l'incidence de la majoration des dividendes sur les revenus, aux fins du remboursement des paiements de transfert sociaux. Il importe de se rappeler la raison d'être de la majoration des dividendes. Elle vise à considérer les revenus de dividendes au même titre que des intérêts, des pensions et d'autres sources de revenu incluses dans le calcul du revenu net sur lequel se fonde le remboursement. Si l'on n'en tenait pas compte, les dividendes jouiraient d'un traitement fiscal plus avantageux que les autres sources de revenu.

Through this measure the government is ensuring that these programs, which are designed to help needy citizens, are maintained.

The budget also announced significant changes to the corporate tax system. It is important to ensure that all large corporations pay tax and contribute to controlling the debt. Consequently, Bill C-28 establishes a tax on major corporations to

*[Text]*

de Loi C-28 prévoit un impôt sur les grandes sociétés entrant en vigueur le 1er juillet 1989. Nous prévoyons qu'environ 3 600 sociétés, qui rendent compte des trois quarts du capital total utilisé par les sociétés au Canada, seront assujetties à cet impôt.

Le Projet de Loi contient un certain nombre de mesures sur les ententes de prêt de valeurs mobilières et de transfert de dividendes. Ces mesures faciliteront le fonctionnement efficace des marchés financiers canadiens, tout en éliminant les pertes de recettes résultant de certaines ententes de transfert de dividendes conclues à des fins fiscales.

This recognizes the importance of securities lending in the operation of Canada's capital markets. The proposals provide greater certainty of tax treatment for investors and securities dealers alike. They will facilitate legitimate securities lending, but will curtail share lending only for tax purposes.

The government recognizes how important it is to ensure that persons who owe income tax actually pay that tax. To encourage taxpayers to pay their taxes on a timely basis, this bill will increase the rate of interest payable on overdue tax payments by two percentage points. A similar increase will be made to the rate of interest paid by the government on overdue refunds. There are also provisions to ensure that corporate tax payments due to the government are delivered on time.

An underlying principle of our government's economic policies is fairness and compassion for all Canadians. This must be reflected in the tax system. A number of measures in Bill C-28 are intended to assist certain categories of taxpayers who deserve further help.

Accordingly, first the bill provides for new deductions in respect of part-time attendant care expenses for the working disabled.

Secondly, it provides for the deduction of certain legal expenses incurred to obtain a pension benefit or retiring allowance.

Thirdly, it provides for an expanded list of medical expenses qualifying for tax assistance to include eight new medical devices.

Finally, it provides other amendments to ensure that certain counselling benefits provided to employees are not taxable.

Bill C-28 also introduces a new drought relief tax deferral in respect of cattle farmers who have had to reduce the size of their breeding herds as a result of drought.

These measures all improve the fairness of the tax system and will assist those Canadians who face difficulties not encountered by most of their fellow citizens.

Les mesures contenues dans ce Projet de Loi ont bénéficié de l'apport de vastes consultations réalisées auprès des contribuables et de leurs conseillers. Il est primordial que le projet

*[Traduction]*

come into effect on July 1, 1989. It is expected that approximately 3,600 corporations, which account for three-quarters of total corporate capital in Canada, will be subject to this tax.

The Bill contains a certain number of measures on securities lending agreements and dividend transfers. These measures will improve the efficiency of Canadian financial markets, and at the same time eliminate losses of revenue resulting from certain dividend transfer agreements concluded for tax purposes.

Ces dispositions visent à reconnaître le rôle des prêts de valeurs mobilières dans le fonctionnement des marchés financiers canadiens. Elles offrent une plus grande certitude aux investisseurs et aux courtiers en valeurs mobilières, en ce qui a trait au traitement fiscal. Ces propositions faciliteront les prêts de valeurs mobilières à des fins légitimes, mais restreindront les transferts d'actions effectués uniquement à des fins fiscales.

Le gouvernement comprend qu'il importe de s'assurer que les personnes qui doivent de l'impôt sur le revenu le paient réellement. Pour inciter les contribuables à payer leur impôt de façon ponctuelle, le projet de loi vise à augmenter de 2 points de pourcentage le taux d'intérêt s'appliquant à l'impôt exigible en souffrance. Le taux d'intérêt versé par le gouvernement sur les remboursements d'impôt en souffrance augmentera du même taux. D'autres dispositions du projet de loi visent à assurer le paiement en temps voulu de l'impôt dû au gouvernement par les sociétés.

Le principe sous-jacent de la politique économique du gouvernement est l'équité et la compassion à l'égard de tous les Canadiens. Ce principe doit transparaître dans le régime fiscal. Diverses mesures du projet de loi C-28 visent à aider certaines catégories de contribuables qui ont besoin d'une aide supplémentaire.

En conséquence, en premier lieu, le projet de loi prévoit de nouvelles déductions au titre des frais de préposés aux soins à temps partiel, à l'intention des travailleurs handicapés.

En second lieu, il prévoit la déduction de certains frais judiciaires engagés pour obtenir une prestation de pension ou une allocation de retraite.

En troisième lieu, il prévoit une nouvelle liste de frais médicaux ouvrant droit à un allègement fiscal, en y ajoutant huit nouveaux appareils médicaux.

Enfin, il prévoit d'autres modifications visant à ne pas assujettir à l'impôt certains services de counselling offerts aux employés.

Le projet de loi C-28 propose également un nouveau report d'impôt comme mesure d'aide aux victimes de la sécheresse, à l'intention des éleveurs qui ont dû réduire leurs troupeaux reproducteurs en raison de la sécheresse.

Ces mesures ont toutes pour effet de rendre notre régime fiscal plus équitable et d'aider les Canadiens qui sont confrontés à des problèmes particuliers.

The measures proposed in this bill are the fruit of broad consultations with taxpayers and their advisers. It is vital that the bill be adopted to clear up the uncertainty that inevitably is



[Text]

de loi soit adopté pour dissiper l'incertitude vécue inévitablement par un très grand nombre de contribuables, des particuliers ou des sociétés touchés par ces modifications.

La dette du Canada pose un grave problème dont la solution requiert une détermination et des mesures tout aussi impérieuses. En agissant maintenant, nous parviendrons à maintenir et à protéger les programmes sociaux et autres acquis dont puissent continuer à bénéficier les Canadiens aujourd'hui et dans l'avenir.

Je vous remerci, monsieur le président.

**The Deputy Chairman:** Thank you, Mr. Loiselle. Senator Kirby is the first questioner.

**Senator Kirby:** I wish to ask you a couple of questions about your comments on social programs and the universality aspect of the issue.

My first question begins with an observation that you made at the bottom of page 2—and I am quoting from your statement. You said that “the OAS and family allowance programs are considered”—and presumably these are your words “universal because they are available without any prior means test.” That implies that the definition of “universality” is a prior means test not a post-means test because clearly your program does apply a means test after the fact rather than before the fact. If I understand what you are saying, you believe that that adequately meets the definition of universality. Is that correct?

**Mr. Loiselle:** Yes. In my view our program does meet the tests of universality inasmuch as through income tax all these programs were in the past affected with a posterior means test. Those people with higher income would in any case be asked to give back some of their income, including social measures, to the government. In a way this is a similar principle.

**Senator Kirby:** It seems to me that it is not a similar principle. I agree that the delivery mechanism is similar in that it is an income tax provision, but it is not a similar system in that you are treating this form of income quite differently from any other form of income. You are taxing income from Family Allowance and OAS payments at a tax rate which is different from any other income. To that extent, clearly you are abandoning the previous view that a dollar is a dollar. You are treating that quite differently in this case.

**Mr. Loiselle:** I should like to take you back to the overall principle which I indicated in my opening remarks—that is, the need for us to deal with a difficult situation for Canada, namely, the deficit situation.

The greatest threat to our social programs is the debt, which will be affected by the inaction of the government. We have expenditures in Canada that go toward transfers to people, to the provinces and to various operations. It is clear that none of our expenditures can be left out of an overall review to try to redress our situation to ensure that we do not pass on this mas-

[Traduction]

being felt by many taxpayers, individuals and corporations affected by these amendments.

Resolving Canada's serious debt problem requires determination and urgent measures. By acting now, we will be able to preserve and protect social programs and other benefits for the enjoyment of Canadians today and in the years to come.

Thank you, Mr. Chairman.

**Le vice-président:** Merci, monsieur Loiselle. Le sénateur Kirby va ouvrir la période de questions.

**Le sénateur Kirby:** Je voudrais vous poser deux questions au sujet de vos observations relatives à l'universalité des programmes sociaux.

Ma première question porte sur une remarque que vous avez faite au bas de la page 2 de votre déclaration, que je cite. Vous avez déclaré que «la sécurité de la vieillesse et les allocations familiales sont considérées comme des programmes universels car tout le monde y a droit, sans examen des ressources préalable.» Cela laisse entendre que la définition de «l'universalité» correspond à un examen des ressources préalable plutôt qu'après coup, car il est évident que dans le cadre de ces programmes, l'examen des ressources a lieu après le versement des prestations. Si j'ai bien compris ce que vous dites, vous estimez que cela est conforme à la définition de l'universalité. Est-ce exact?

**M. Loiselle:** Oui. À mon avis, nos programmes remplissent les critères de l'universalité dans la mesure où, par le biais de l'impôt sur le revenu, tous ces programmes faisaient l'objet par le passé d'un examen des ressources a posteriori. Les personnes à revenu élevé étaient de toute façon tenues de rembourser au gouvernement une partie de leur revenu, y compris les paiements au titre des programmes sociaux. D'une certaine façon, le principe est le même.

**Le sénateur Kirby:** Ce n'est pas mon avis. Je conviens que la méthode d'exécution est la même puisqu'il s'agit d'une disposition sur l'impôt sur le revenu, mais ce n'est pas le même système puisque l'on traite ce genre de revenu de façon différente des autres catégories de revenu. Vous imposez le revenu tiré des allocations familiales et de la sécurité de la vieillesse à un taux différent de celui s'appliquant aux autres sources de revenu. Dans cette mesure, vous renoncez manifestement à la notion antérieure qu'un dollar en vaut un autre. Le traitement fiscal n'est pas du tout le même en l'occurrence.

**M. Loiselle:** Je vous demanderai de vous reporter au principe global que j'ai énoncé dans mes observations liminaires, à savoir que nous devons nous attaquer à un sérieux problème auquel est confronté notre pays, celui du déficit.

La dette représente la plus grave menace pour nos programmes sociaux et c'est pourquoi il importe que le gouvernement s'y attaque. Certaines dépenses dans notre pays sont liées à des paiements de transfert aux particuliers, aux provinces et à divers services. Il est évident que toutes nos dépenses doivent être incluses dans un examen global visant à redresser la situation pour nous assurer que nos enfants n'hériteront pas de cette

[Text]

sive debt to our children, and we continue to maintain our capacity to provide these services to Canadians.

It is all very nice to be in favour of universal programs, but we all agree that the central target was to provide Canadians with minimum standards, and so on, to ensure that they were well protected. Our measures do that in a way that respects universality.

What is wrong with non-universal programs except that people in one particular block, for example, will receive a cheque at the end of the month and others will not? Some people will feel diminished or dredged because they would not or could not receive government assistance. However, in this particular case everyone receives it. If they fall on hard times they will continue to receive their cheques. We will then proceed to try to redress some of our expenditures by preserving the universal accessibility of these programs.

**Senator Kirby:** We will not pursue this further, but I will make two observations. First, I would love to discuss the deficit with you. When one looks at today's interest rate policy and its impact on the government, it is hard to take seriously the issue of the concerns of the deficit. That was not the subject of today's hearings, so I will leave it at that.

Secondly, it seems to me that you are taking quite a different situation in this case. You regard income from one source as being quite different and therefore subject to a different tax rate. Consequently the argument that you have made to defend universality is not valid.

Let me lead you to the point that you make on the top of page 3 where you state that one of the reasons why you are doing this is to ensure that benefits are targeted more effectively to those in need.

In the next paragraph you then talk about the \$240 million with respect to OAS and the \$260 million with respect to family allowance.

Reading those two paragraphs one might infer that your intention is to use that \$500 million—using your words—to target them more effectively at those in need.

Is it your intention to use that \$500 million to be targeted at those people in need or is it to be used to reduce the deficit? In other words, what is the money being used for? You seem to make both arguments in your statement.

**Mr. Loiselle:** It is being used to maintain our capacity to provide services. If we do not adjust our overall expenditure program we will not be in a position—and our central objective for all of us around this table, those in government and in opposition—to ensure that we maintain our programs to the largest possible extent.

The greatest threat is the possible mismanagement of our finances. We are confronted with a situation where we have to spend billions and billions of dollars on interest rates each

[Traduction]

énorme dette et que nous continuerons à être en mesure d'offrir ces services aux Canadiens.

Il est bien beau d'être en faveur des programmes universels, mais nous reconnaissons tous que l'objectif essentiel était d'assurer des normes minimales pour les Canadiens, de façon à leur garantir une bonne protection. Nos mesures le font tout en respectant l'universalité des programmes.

Qu'y a-t-il de mal dans des programmes non universels, si ce n'est que les personnes appartenant à une catégorie donnée, par exemple, toucheront un chèque à la fin du mois et d'autres pas? Certains se sentiront dépréciés ou lésés s'ils ne reçoivent pas d'aide de la part du gouvernement. Toutefois, dans ce cas précis, tout le monde la reçoit. Les gens continueront à toucher un chèque s'ils traversent une période difficile. Nous essaierons ensuite de redresser certaines de nos dépenses en protégeant le caractère universel de ces programmes.

**Le sénateur Kirby:** Il est inutile d'approfondir davantage cette question, mais j'aimerais faire deux observations. Tout d'abord, j'aimerais beaucoup discuter du déficit avec vous. Lorsqu'on examine la politique actuelle relative aux taux d'intérêt et son incidence sur le secteur public, il est difficile de croire que le gouvernement se préoccupe vraiment du déficit. Toutefois, ce n'est pas l'objet de la réunion d'aujourd'hui et je m'en tiendrai là.

En second lieu, j'estime que vous adoptez une position tout à fait différente en l'occurrence. Vous considérez le revenu tiré d'une source donnée comme étant différent et donc assujéti à un taux d'imposition différent. En conséquence, l'argument que vous avez avancé pour justifier l'universalité n'est pas valable.

Permettez-moi d'en venir à la remarque que vous formulez en haut de la page 3, où vous dites que vous proposez ces mesures, entre autres, pour venir en aide aux personnes dans le besoin grâce à une répartition plus efficace des prestations.

Au paragraphe suivant, vous dites que les recettes augmenteront de 240 millions de dollars dans le cadre de la sécurité de la vieillesse et de 260 millions pour les allocations familiales.

En lisant ces deux paragraphes, on peut en déduire que vous comptez utiliser ces 500 millions de dollars—pour reprendre vos propres paroles—pour aider davantage les personnes dans le besoin.

Avez-vous l'intention de redistribuer ces 500 millions de dollars entre les personnes dans le besoin ou allez-vous les utiliser pour combler le déficit? Autrement dit, à quoi va servir cet argent? Vous semblez avancer ces deux arguments dans votre déclaration.

**M. Loiselle:** Cet argent nous permettra de continuer à financer les services. Si nous ne modifions pas notre programme de dépenses global, nous ne serons pas en mesure—et c'est l'objectif essentiel que nous poursuivons tous, que nous soyons au gouvernement ou dans l'opposition—d'assurer le maintien de nos programmes dans la plus grande mesure possible.

Une éventuelle mauvaise gestion financière représente pour nous la plus sérieuse menace. Nous sommes confrontés à une situation où nous devons dépenser des milliards de dollars en



[Text]

year, and this is growing. In order to tackle this we need to look at our expenditures and, in so doing, protect the people in need. This is what we are doing with that measure.

**Senator Kirby:** Is it fair to interpret your answers by saying that that \$500 million is not being directed to those in need, to use your words, but to reducing the deficit? That is what I understood you to say.

**Mr. Loiselle:** These measures and other measures in Bill C-28 will provide us with a better balanced budget or a lower deficit or a greater capacity. They all contribute, and it would be difficult to say whether one dollar is going here or there. This measure is taken in concert with others to ensure that we maintain our capacity to carry out our very real responsibility for maintaining programs, particularly for those in need.

**Senator Kirby:** Further down on page 3 of the brief you say, "It was concluded that to make the new program understandable for taxpayers, and for simplicity of administration, individual income should be used." Do you think the child tax credit is understandable to taxpayers?

**Mr. Loiselle:** Perhaps that question would be better directed to the officials.

**Senator Kirby:** Let me explain why I asked the question. The child tax credit is based directly on family income. Either you believe that the child tax credit is not understandable by taxpayers or, if you think that taxpayers do understand it, clearly you could have based this measure on family income to make it understandable. Therefore, the logical conclusion is that you took this route for simplicity of administration. In other words, either no one understands the child tax credit or this is an administrative measure, not a policy decision. Which of those two options is correct?

**Mr. Loiselle:** I shall not go into the technical details. My colleagues are better equipped to do that than I am. One of the problems we inherited when we came into power in 1984 was putting the overall tax system into some order. We ran into some real problems in the 1980s, and it was a difficult situation. All kinds of tax measures were being used here and there. We tried to give the system a sense of order. The objective of the government is not necessarily to have a good tax system, because it has to provide services, but to do the best it can, given that both measures go together. As to the technicalities of this approach, I would ask one of the officials to respond.

**Mr. Donald MacDonald, Director, Personal Tax Analysis Division, Department of Finance:** The reason the system is based on individual income is because, as Minister Loiselle has said, the interest was in having an income test that came after

[Traduction]

intérêts chaque année, et cette dette ne fait qu'augmenter. Pour nous attaquer à ce problème, nous devons examiner nos programmes de dépenses tout en continuant à protéger les personnes dans le besoin. C'est l'objet du projet de loi à l'étude.

**Le sénateur Kirby:** Si j'ai bien compris votre réponse, vous dites que les 500 millions de dollars ne sont pas destinés aux personnes dans le besoin, pour reprendre vos propres paroles, mais serviront à réduire le déficit? C'est ce que j'ai cru vous entendre dire.

**M. Loiselle:** Ces mesures et les autres dispositions du projet de loi C-28 nous permettront de mieux équilibrer notre budget ou de réduire le déficit ou d'accroître notre capacité. Il s'agit d'un ensemble et il est difficile de préciser à quelle fin les fonds vont servir. Nous prenons cette mesure de concert avec d'autres pour nous assurer que nous continuerons d'avoir les moyens d'assumer notre responsabilité à l'égard des programmes sociaux, surtout à l'intention des personnes dans le besoin.

**Le sénateur Kirby:** Un peu plus loin, à la page 3 de votre mémoire, vous dites «On a conclu qu'il fallait se fonder sur le revenu personnel, afin de rendre le nouveau programme plus compréhensible pour les contribuables et plus simple à administrer.» Pensez-vous que les contribuables comprennent le principe du crédit d'impôt pour enfant?

**M. Loiselle:** Il vaudrait mieux poser cette question aux fonctionnaires qui m'accompagnent.

**Le sénateur Kirby:** Permettez-moi de vous expliquer ce qui motive ma question. Le crédit d'impôt pour enfant est calculé directement à partir du revenu familial. Soit vous croyez que le crédit d'impôt pour enfant n'est pas compréhensible pour les contribuables ou, si vous estimez qu'ils en comprennent le fonctionnement, vous auriez pu fonder cette mesure sur le revenu familial pour qu'elle soit plus facile à comprendre. Par conséquent, la seule conclusion logique, c'est que vous avez opté pour cette solution pour simplifier les formalités administratives. Autrement dit, soit personne ne comprend le crédit d'impôt pour enfant, soit il s'agit d'une mesure administrative et non d'une décision politique. De ces deux options, laquelle est la bonne?

**M. Loiselle:** Je n'entrerai pas dans les détails techniques. Mes collègues sont mieux placés que moi pour le faire. Lorsque notre gouvernement a pris le pouvoir en 1984, l'un des défis qui l'attendaient était la restructuration de tout le régime fiscal. Nous nous sommes heurtés à de véritables problèmes dans les années 80 et la situation était difficile. Le gouvernement du jour a dû adopter toutes sortes de mesures fiscales selon les besoins. Nous avons essayé de remettre de l'ordre dans notre fiscalité. L'objectif du gouvernement n'est pas nécessairement d'avoir un bon régime fiscal, parce qu'il doit offrir des services, mais de faire de son mieux, à condition que ces initiatives ne soient pas incompatibles. Quant aux détails techniques de ce système, je vais demander à l'un des fonctionnaires de vous répondre.

**M. Donald MacDonald, directeur, Division de l'analyse de l'impôt des particuliers, ministère des Finances:** Si cette disposition se fonde sur le revenu personnel, c'est parce que, comme l'a dit le ministre Loiselle, nous voulions que l'examen des res-

*[Text]*

the fact rather than before the fact. The major difference between the child tax credit and the repayment of social transfers is that the child tax credit is applied on a family income basis. The income test takes place before the fact, whereas in this case it is done after the fact. If you like, it is being imbedded in the income tax system, rather than being a separate schedule to the income tax return.

The other element of the decision on this matter is that in our income tax system we do not now have family income taxation. The system is one of individual taxation. We do not force families to put their incomes together in calculating benefits such as the child tax credit. They have the option of putting their incomes together but we do not compel them to do so. To compel families in the case of repayment of social transfers would have been a new departure for tax measures in Canada, and it was decided that it was not appropriate.

**Senator Kirby:** Taking you back to your comment that taxpayers are not compelled to take the child tax credit but have an option on the basis of family income or individual income, there is no option here either.

**Mr. MacDonald:** I am saying that if you want to receive the child tax credit, it is entirely up to you. The taxpayer must decide whether or not to report family income. If in reporting family income the taxpayer must provide income information between spouses and it is something he or she does not want to do, then that taxpayer does not get the child tax credit. It is entirely the family's choice as to whether or not they want to report that income. The penalty, if you like, if you do not report on a family basis, is that you do not get the benefit.

**The Deputy Chairman:** As I understand it, the provisions of Bill C-28 deal with the legislative provisions of last year's budget. Also, the income tax forms which people will soon be filling out are construed as if this bill were now law. I have a hypothetical question: If the legislation were not passed by the legal date on which people must file their tax returns, April 30, people would not be under any legal obligation to recognize these provisions and could file as if the law had not changed. I do not know whether there is precedent for this, but what would happen if a month later the legislation is passed? Do people file supplementary returns? How would the government deal with that situation?

**Mr. Len Farber, Director, Tax Policy, Legislation Division, Department of Finance:** Mr. Chairman, as a practical matter when the government files notice of ways and means motions on budget night, it has alerted Canadian taxpayers to the measures that the government intends to take. Also, as a practical matter, taxpayers file on the basis of those motions, notwithstanding that the bill may not have received Royal Assent. Theoretically you are absolutely correct. The measures are not the law of the land, and a taxpayer presumably has the option

*[Traduction]*

sources ait lieu a posteriori. La différence entre le crédit d'impôt pour enfant et le remboursement des paiements de transfert sociaux vient de ce que, dans le premier cas, on tient compte du revenu familial. L'évaluation des ressources a lieu au préalable, tandis que dans ce cas, elle a lieu après coup. Si vous préférez, elle est incorporée dans le régime d'impôt sur le revenu, au lieu de constituer une annexe distincte jointe à la déclaration d'impôt sur le revenu.

D'autre part, la décision sur ce point a été motivée par le fait que notre régime d'impôt sur le revenu n'est pas fondé à l'heure actuelle sur le revenu familial, mais sur le revenu personnel. Nous n'obligeons pas les familles à regrouper leur revenu pour calculer des avantages comme le crédit d'impôt pour enfant. Elles ont le choix de le faire, mais ce n'est pas obligatoire. Le fait d'obliger les familles à le faire, pour calculer les remboursements des paiements de transferts sociaux aurait constitué une entorse à la fiscalité canadienne, et il a été décidé que cette mesure n'était pas indiquée.

**Le sénateur Kirby:** Pour revenir sur votre observation selon laquelle les contribuables ne sont pas obligés de demander le crédit d'impôt pour enfant, mais qu'ils ont le choix de tenir compte du revenu familial ou du revenu personnel, il n'y a pas de choix possible là non plus.

**M. MacDonald:** Ce que je dis, c'est que c'est à vous qu'il revient de décider de réclamer ou non le crédit d'impôt pour enfant. Le contribuable doit décider s'il veut ou non déclarer le revenu familial. Si, ce faisant, le contribuable doit fournir des renseignements concernant le revenu des deux conjoints et s'il ne tient pas à le faire, alors il n'a pas droit au crédit d'impôt pour enfant. C'est à la famille de choisir si elle veut ou non déclarer son revenu global. La pénalité, si l'on peut dire, pour ceux qui ne déclarent pas le revenu familial, c'est qu'ils n'ont pas droit à cet avantage fiscal.

**Le vice-président:** Si je comprends bien, les dispositions du projet de loi C-28 découlent des mesures législatives annoncées dans le budget de l'an dernier. En outre, les déclarations d'impôt sur le revenu que les Canadiens devront remplir sous peu sont établies comme si le projet de loi à l'étude était déjà en vigueur. J'ai une question hypothétique à poser: Si le projet de loi n'était pas adopté d'ici la date limite où les gens doivent remettre leur déclaration d'impôt, soit le 30 avril, les contribuables ne seraient absolument pas obligés, de par la loi, de tenir compte de ces dispositions et ils pourraient faire leur déclaration en vertu de l'ancienne loi. Je ne sais pas s'il existe des précédents à cet égard, mais que se passera-t-il si le projet de loi est adopté un mois plus tard? Les gens devront-ils remplir une déclaration supplémentaire? Comment le gouvernement pourra-t-il remédier à ce problème?

**M. Len Farber, directeur, Division de la législation, politique de l'impôt, ministère des Finances:** Monsieur le président, en pratique, quand le gouvernement dépose des motions d'avis des voies et moyens le soir du budget, il informe les contribuables canadiens des mesures qu'il compte prendre par la suite. En outre, dans la pratique, les contribuables font une déclaration d'impôt en fonction de ces motions, même si le projet de loi en question n'a pas encore reçu la sanction royale. En théorie, vous avez absolument raison. Les mesures ne font pas par-



[Text]

to file on the basis of the old law. However, once the law is passed and receives Royal Assent, the motion provides that the legislation is effective from the dates that are outlined in them, and therefore the deficient installment may well be subject to interest. My understanding from Revenue Canada's perspective is that they would accept returns that are filed on the basis of the proposed law, and most taxpayers comply on that basis.

**Senator Kirby:** Minister, would you explain why, when looking at both the OAS and particularly the family allowance benefits, if given to a married couple they are deemed to be given to the spouse with the higher income. I am surprised by that provision in light of the fact that family allowance cheques are always mailed to the female. Considering that procedure, what is the rationale for suddenly deeming the income to not having been mailed to that person in the first place? Is there a technical reason? I understand that you want to get more money back and that that is the primary motivation. So I understand the motivation, but what is the excuse?

**Mr. MacDonald:** That goes back to this point that we do not force people to file on a family basis. So, given that you want to get as much money back as possible, the most effective way of doing that is to deem the money to be in the hands of the higher-income spouse. If you like, we are coming closer to approximating a family income test while using an individual basis.

**Senator Kirby:** Taking the extreme case of a non-working spouse who gets family allowance, until this measure, I assumed that family allowance has not been taxable. Have you always been assuming that?

**Mr. Loiselle:** This is not unusual.

**Mr. MacDonald:** Deeming it in the hands of the higher income spouse is not a new measure. It has been there for at least as long as I have been receiving family allowance.

**Senator Kirby:** I am sorry, I did not realize that.

**Senator Gigantès:** Is there not something being done here to strike at families with children a little more than at families without children? A family without children has fewer expenses, there is no doubt about that. A family with children has greater expenses. Assuming two such families with equal incomes, you are providing no help whatsoever to a family with children. For example, from the point of view of the natalist policies of my own Province of Quebec, where there are problems, is this not somehow unfair to those who make the sacrifices to have children?

**Mr. Loiselle:** No. I would not try to tell you that the overall purpose of Bill C-28 is to solve, once and for all, the family problems. It is designed to tackle very precise measures, and I fully agree with what you said about what they are doing in Quebec with families, and so forth. However, at the present time three million Canadians receive the OAS cheque each month and only 4 per cent of them have an annual income in

[Traduction]

tie de la loi du pays et un contribuable a sans doute le choix de faire sa déclaration en se fondant sur les dispositions de l'ancienne loi. Toutefois, une fois les projets de loi adoptés et sanctionnés, la motion prévoit qu'ils entrent en vigueur à compter des dates qui y sont indiquées et l'acompte provisionnel en souffrance risque donc de porter intérêt. Je crois savoir que Revenu Canada est disposé à accepter les déclarations fournies en vertu des dispositions du projet de loi à l'étude, et la plupart des contribuables doivent s'y conformer.

**Le sénateur Kirby:** Monsieur le ministre, pourriez-vous nous expliquer pourquoi, en ce qui concerne la sécurité de la vieillesse et surtout les allocations familiales, on estime que les prestations sont versées au conjoint dont le revenu est le plus élevé, si les bénéficiaires sont un couple marié. Je suis surpris par cette disposition étant donné que les chèques d'allocations familiales sont toujours expédiés à la mère. Compte tenu de ce fait, pour quelle raison considère-t-on d'un seul coup que le chèque n'a pas été envoyé au départ à cette personne? Y a-t-il une raison technique? Je comprends que vous voulez récupérer le maximum et que c'est là votre principal motif. Par conséquent, je comprends votre motif, mais comment le justifiez-vous?

**M. MacDonald:** C'est précisément parce que nous n'obligeons pas les gens à déclarer le revenu familial. Par conséquent, si l'on veut récupérer le plus d'argent possible, la meilleure façon est de considérer que la prestation a été versée au conjoint à revenu supérieur. Si vous voulez, tout en se fondant sur le revenu personnel, ce système nous permet de nous rapprocher de l'examen des ressources familiales.

**Le sénateur Kirby:** Prenons le cas extrême d'un conjoint au foyer qui touche les allocations familiales; avant cette mesure, je pensais que les allocations familiales n'étaient pas imposables. Êtes-vous toujours partis de ce principe?

**M. Loiselle:** C'est normal.

**M. MacDonald:** La disposition voulant que le versement soit censé être fait au conjoint dont le revenu est le plus élevé n'est pas nouvelle. Elle est en vigueur depuis que j'ai commencé à toucher des allocations familiales.

**Le sénateur Kirby:** Je regrette, je ne le savais pas.

**Le sénateur Gigantès:** Est-ce qu'on ne cherche pas à s'attaquer davantage aux familles avec enfants qu'aux autres? Une famille sans enfant a moins de frais, cela ne fait aucun doute. Les dépenses d'une famille avec enfants sont plus élevées. Si l'on prend deux familles dont le revenu est identique, vous n'offrez aucune aide à celle qui a des enfants. Par exemple, compte tenu de la politique nataliste de ma province de Québec, où il y a des problèmes, cette disposition n'est-elle pas injuste envers ceux qui font le sacrifice d'avoir des enfants?

**M. Loiselle:** Non. Je n'essaierai pas de vous dire que l'objectif global du projet de loi C-28 est de résoudre une fois pour toutes les problèmes familiaux. Il vise à s'attaquer à certains problèmes précis, et je suis parfaitement d'accord avec ce que vous avez dit au sujet de la politique en vigueur au Québec, et ainsi de suite. Toutefois, à l'heure actuelle, trois millions de Canadiens touchent un chèque de sécurité de la vieillesse tous

[Text]

excess of \$50,000. So while this is an important measure, in a way it is very minor and we should not see it one way or the other. Whether we do this or not, it will not change the course of events very much. I will not say we should not be doing more for families, but I think only 1.8 per cent of families, with an annual income in excess of \$77,000, will pay all of it back. So this brings the problem into its proper proportion.

**Senator Gigantès:** Nevertheless, there is a symbolic thing here. That is one further discouragement from having children. You are also discriminating against people who are a little better off and have children and the worse off people who have children. Why not try to recover this amount of money by higher income tax rates that are in no way related to the family allowance so that it is not seen that families with children are somehow paying more tax?

**Mr. Loiselle:** In the process of making sure that we can continue to support the policies you have referred to, and that we can continue to play a role as a national government to help, we have a responsibility to ensure that we can continue, so we cannot shovel the snow elsewhere. We need to face our overall capacity to fund programs and ensure that in our overall budget, with a lot of courage, we take the necessary measures to ensure that we protect this capacity and increase it over the years. We are facing a very tough financial situation and we are determined to tackle it. This is one measure. We felt that by asking people with higher incomes to contribute their share was the fair way of doing it. Apart from this, I fully agree with the objective you mention. However, I think our approach, over the long term, is the best approach.

**Senator Gigantès:** But you could have asked people with higher income, with or without children, to face the same burden. You are asking people with children to face a somewhat higher burden. Why is that?

**Mr. Loiselle:** When you examine the other parts of Bill C-28 you will see that we are asking people with higher incomes to pay more income tax and we are pressing them to do that in a very considerable way. However, in our particular predicament, no program can be left out, particularly programs where the government has to face the expenditures. It would be nice to cut where we do not spend money but it would not be very practical. So I think that we have to do it in a reasonable way, through income tax and otherwise, asking the higher-income, higher-revenue people to pay a higher share to help us deal with this, for their own good and the good of the country.

**Senator Gigantès:** Minister, are you going to stop the practice of allowing large, profitable corporations to defer the payment of taxes, and are you going to ask those who have

[Traduction]

les mois et seulement 4 p. 100 d'entre eux ont un revenu annuel supérieur à 50 000 \$. Donc, même si cette mesure est importante, d'une certaine façon, elle a une très faible incidence et il n'y a pas lieu de s'inquiéter. Que cette mesure entre ou non en vigueur, cela ne changera pas grand-chose au cours des événements. Je ne prétends pas qu'il ne faille pas faire davantage pour les familles, mais sauf erreur, seulement 1,8 p. 100 des familles, celles dont le revenu annuel est supérieur à 77 000 \$, rembourseront la totalité du montant. Il faut donc replacer le problème dans une juste perspective.

**Le sénateur Gigantès:** Néanmoins, il s'agit d'un geste symbolique. Voilà encore une chose qui va dissuader les gens d'avoir des enfants. Vous faites preuve d'injustice également à l'égard des personnes qui sont un peu plus riches et ont des enfants et des personnes les plus démunies qui ont des enfants. Pourquoi ne pas essayer de récupérer ce montant en relevant les taux d'impôt sur le revenu qui n'ont rien à voir avec les allocations familiales, pour éviter de donner l'impression que les familles avec enfants paient plus d'impôt que les autres?

**M. Loiselle:** Si nous voulons nous assurer que nous pourrions poursuivre les politiques dont vous avez parlé et continuer, en tant que gouvernement national, à aider les personnes dans le besoin, nous sommes tenus de prendre les mesures nécessaires à cette fin et nous n'avons pas d'autres sources dans lesquelles puiser. Nous devons tenir compte de notre capacité globale de financer les programmes et rassembler tout notre courage pour prendre les mesures nécessaires, dans le cadre de notre budget total, pour garantir le maintien de cette capacité et son augmentation au fil des ans. Nous sommes confrontés à de très sérieux problèmes financiers et nous sommes déterminés à nous y attaquer. C'est une façon de le faire. Nous avons jugé qu'il était juste de demander aux personnes à revenu élevé de faire leur part. Cela dit, j'approuve sans réserve l'objectif que vous avez mentionné. Toutefois, je pense que, à long terme, notre démarche est la meilleure.

**Le sénateur Gigantès:** Vous auriez pu demander aux personnes à revenu élevé, avec ou sans enfants, d'assumer le même fardeau. Vous demandez aux familles avec enfants d'assumer une plus grosse part du fardeau. Pour quelle raison?

**M. Loiselle:** Si vous examinez les autres dispositions du projet de loi C-28, vous constaterez que nous demandons aux Canadiens à revenu élevé de payer plus d'impôt sur le revenu et que nous avons adopté diverses mesures pour les y obliger. Toutefois, compte tenu de la situation fâcheuse dans laquelle nous nous trouvons, nous devons considérer tous les programmes, surtout ceux où le gouvernement assume seul les dépenses. Il serait agréable de faire des coupures dans les programmes où nous ne dépensons pas d'argent, mais cela ne servirait pas à grand-chose. Je pense donc que nous devons le faire de façon raisonnable, au moyen de l'impôt sur le revenu et autrement, en demandant aux contribuables qui ont un revenu élevé de payer une part plus importante, dans leur intérêt comme dans l'intérêt du pays.

**Le sénateur Gigantès:** Monsieur le ministre, allez-vous cesser de permettre aux grandes sociétés lucratives de différer le paiement de leurs impôts et demander à celles qui, si je ne



[Text]

deferred this payment and who, if I am not mistaken, owe tens of billions of dollars to the government, to cough up right now?

**Mr. Loiselle:** I think you will recognize that over the last few years we have taken considerable measures, including in the last budget, to increase the contribution of the higher income companies, and we are going to continue to do that. We have closed dozens and dozens of loopholes which were put there, I appreciate, at a time of possible economic crisis where you needed to help regionally and so on, but we have tightened up the ship.

There are numbers floating about of tens of thousands of profitable companies not paying any tax. When you examine the situation more closely, this story very quickly disintegrates because it is not true. In the last budget we increased the large corporation tax by \$2 billion. We have taken many measures and we will continue to do that because it is fair, but we also have to take into account that a lot of these so-called profitable companies are from regions where we are asked at the same time to be rather lenient with small companies who have not had a profit for five years or because they are involved in research or R&D, and we are asked to remove from them certain weight.

So it is a question of balancing the development of our economy. I would say that we are putting as much pressure on higher-income corporations as we possibly can, and we will continue to do so, knowing very well that we also live in a very competitive world and there comes a time when your action may defeat the purpose of it. So I would not say that everything we do is perfect but we are certainly doing that with greater consistency over the last few years than we were doing previously to make sure that we are getting as much from these sources as we possibly can.

**Senator Gigantès:** Minister, has the net rate of corporation tax not been falling?

**Mr. Farber:** Yes, Mr. Chairman. The absolute corporate tax rate, in and by itself, was reduced in tax reform, but as the minister has indicated, a large number of tax preferences have also been eliminated. So in the overall picture, when one looks at a reduced rate of corporate tax, coupled with the removal of a host of tax preferences, the overall tax take at the corporate level does increase as deductions are eliminated.

**Senator Gigantès:** These figures are old, but the last time I looked, Esso-Imperial owed \$1.3 billion in deferred taxes. Do you have the figure of how much Esso-Imperial owes at this time and could you get me the figures also for Shell and the other major oil companies?

**Mr. Loiselle:** I do not have the figures for these particular companies but I can tell you that tax reform over the last five years has brought in increased corporate taxes of \$5 billion. The large corporation tax will have a similar impact of about \$1 billion per year. So these revenues, combined with the surtax on the corporate tax measure in this bill, will add about a 10 per cent surtax on corporate income tax. This means that corporations will make a major contribution. I fully agree that they have to make a contribution, but with reason we cannot

[Traduction]

m'abuse, doivent ainsi des dizaines de milliards au gouvernement, de payer immédiatement leur dû?

**M. Loiselle:** Vous reconnaîtrez que, depuis quelques années, nous avons pris des mesures considérables, notamment dans le dernier budget, pour accroître la contribution des grandes sociétés, ce que nous allons continuer à faire. Nous avons éliminé des tas d'échappatoires qui ont été créées, je le reconnais, en période de crise économique où vous deviez aider les régions, entre autres.

D'après les rumeurs qui circulent, des dizaines de milliers d'entreprises rentables ne paieraient pas un sou d'impôt. Si vous examinez la situation de plus près, vous constatez rapidement que c'est faux. Dans le dernier budget, nous avons augmenté l'impôt des grandes sociétés de 2 milliards de dollars. Nous avons pris de nombreuses mesures et nous continuerons à le faire par souci d'équité. Mais n'oublions pas non plus qu'un grand nombre de ces entreprises dites rentables se trouvent dans des régions où l'on nous demande d'être indulgents envers les petites compagnies qui n'ont pas réalisé de bénéfices depuis cinq ans parce qu'elles se livrent à des recherches ou à des activités de R&D.

Par conséquent, il s'agit d'équilibrer le développement de notre économie. Je dirais que nous exerçons le maximum de pressions sur les sociétés qui ont un revenu élevé et que nous continuerons à le faire en sachant parfaitement que nous vivons dans un monde très compétitif et que l'on risque parfois d'aller à l'encontre de ses objectifs. Je ne prétends pas que tout soit parfait, mais, depuis quelques années, nous avons adopté une politique plus cohérente à cet égard afin de tirer le maximum de ces sources de recettes fiscales.

**Le sénateur Gigantès:** Monsieur le ministre, le taux net de l'impôt sur les sociétés n'a-t-il pas diminué?

**M. Farber:** Si, monsieur le président. La réforme fiscale a réduit le taux d'imposition absolu des sociétés, mais comme l'a dit le ministre, elle a également éliminé un grand nombre de concessions fiscales. Par conséquent, dans l'ensemble, si vous prenez le taux réduit d'imposition des sociétés et la suppression d'une foule de concessions fiscales, les recettes fiscales provenant de sociétés augmentent tandis que les déductions diminuent.

**Le sénateur Gigantès:** Ces chiffres ne sont pas récents, mais la dernière fois que j'ai vérifié, Esso-Imperial devait 1,3 milliard de dollars d'impôt différé. Savez-vous combien cette compagnie doit actuellement et pourriez-vous me fournir également les chiffres pour Shell et les autres grandes sociétés pétrolières?

**M. Loiselle:** Je n'ai pas les chiffres pour ces sociétés, mais je peux vous dire que la réforme fiscale entreprise depuis cinq ans a augmenté de 5 milliards l'impôt sur les sociétés. L'impôt sur les grandes sociétés a également augmenté d'environ 1 milliard par an. Par conséquent, ces recettes ajoutées à la surtaxe que ce projet de loi prévoit pour l'impôt sur les sociétés représentent une surtaxe d'environ 10 p. 100 pour les sociétés. Autrement dit, les sociétés apporteront une importante contribution. Je suis d'accord pour dire qu'elles doivent faire leur part, mais

[Text]

destroy their capacity to reinvest and develop the economy or give them the necessary temptation to do business elsewhere. It is a question of balance.

**Senator Gigantès:** That answers the supply side of the argument, but what about the demand side where you have considerably increased the tax paid by individuals since your government came into power, thereby decreasing demand? It is all very well to give corporations breaks, but no corporate board of directors in its right mind is going to invest in the face of increased demand. Why should they? Could you please provide me with the figures regarding how much the Seven Sisters owe in deferred taxes?

**Mr. Farber:** Mr. Chairman, I would like to clarify a point in the context of the so-called corporate taxes owing by whatever is the number of oil companies. Certainly on the balance sheets of most corporate taxpayers there is what is called a deferred tax liability. That in itself is not indicative of an amount of corporate taxes owing to the government on an annual basis that must be paid. Deferred corporate taxes arise as a result of timing differences between a host of different things, the most notable being the difference between capital cost allowance, which is a depreciation rate under the Income Tax Act, and the actual depreciation that a corporation may take on its book of accounts. These differences give rise to deferred tax liabilities.

The recognition of income for income tax purposes and the recognition of income on a corporate balance sheet may vary as well, again giving rise, for accounting purposes, to an account which is referred to as a deferred tax liability. But that in itself is not indicative of a real liability of a corporation at any particular point in time. What it refers to, Mr. Chairman, is the fact that over time that corporation will have less assets to depreciate and, therefore, will pay a proportionately larger amount of tax in the absence of any increase in its depreciable base and income. If it were to remain stationary or actually start to decline in terms of its asset base, that deferred tax liability does arise as an actual amount of corporate tax that is payable because it does not have enough deductions to continue as it has over the years. But it is not a real liability, which I think is an important fact to take into consideration.

**Senator Gigantès:** But that is not something that is available to individuals, is it? I cannot defer taxes for any reason at all.

**Mr. Farber:** Mr. Chairman, it is very difficult to answer that question because an individual who files a tax return does not submit audited statements by his accountant in terms of his business. It is not subjected to what I would call generally accepted accounting principles in the context of the assets that he is operating in and whether or not his rate of depreciation for book purposes is the same as his rate of depreciation for income tax purposes.

However, if you were operating even as a proprietor in a business, certainly under generally accepted accounting principles, your balance sheet may well take into account a deferred tax liability if you were claiming depreciation different from

[Traduction]

nous ne pouvons pas les empêcher de réinvestir et de développer l'économie ou les tenter d'aller s'installer ailleurs. C'est une question d'équilibre.

**Le sénateur Gigantès:** Cela répond à ma question pour ce qui est de l'offre, mais qu'en est-il de la demande étant donné que vous avez énormément augmenté l'impôt sur le revenu des particuliers depuis votre arrivée au pouvoir, ce qui a réduit la demande? C'est très bien d'accorder des concessions fiscales aux sociétés, mais aucun conseil d'administration en pleine possession de ses facultés ne va vouloir investir face à une augmentation de la demande. Pourquoi le ferait-il? Pourriez-vous me fournir des chiffres quant à l'impôt différé que doivent les Sept Sœurs?

**M. Farber:** Monsieur le président, j'aimerais éclaircir une chose à l'égard de l'impôt que doivent les sociétés pétrolières. Sur le bilan de la plupart des sociétés figure un montant représentant l'impôt différé. Cela n'indique pas vraiment le montant de l'impôt que la société doit chaque année au gouvernement. L'impôt différé sur les sociétés résulte d'un écart, dans le temps, entre toutes sortes de facteurs et plus particulièrement de la différence entre la déduction pour amortissement prévu aux termes de la Loi de l'impôt sur le revenu et l'amortissement réel dont une société peut se prévaloir. L'impôt différé est le résultat de ces différences.

Le revenu calculé aux fins de l'impôt et le revenu figurant dans le bilan de la société peuvent également donner lieu, à des fins comptables, à un compte désigné comme l'impôt reporté. Mais cela n'indique pas quel est l'impôt que la société doit vraiment à un moment donné. Cela signifie simplement qu'avec le temps, la société aura moins d'actifs à amortir et qu'elle paiera donc un montant d'impôt proportionnellement plus élevé si son actif amortissable et son revenu n'augmentent pas. S'ils demeurent stationnaires ou diminuent, l'impôt différé que doit la société augmente étant donné que les déductions ne sont pas suffisantes pour que le montant de l'impôt se maintienne au même niveau. Mais il ne s'agit pas d'une dette réelle, ce que je crois important de souligner.

**Le sénateur Gigantès:** Néanmoins, les particuliers ne peuvent pas se prévaloir de ce genre de dispositions n'est-ce pas? Je ne peux pas différer mes impôts pour une raison quelconque.

**M. Farber:** Monsieur le président, il est très difficile de répondre à cette question étant donné que le particulier qui fait une déclaration d'impôt ne présente pas d'état financier vérifié par son comptable. Il n'est pas assujéti aux méthodes comptables généralement acceptées qui permettraient d'établir si son taux d'amortissement à des fins comptables correspond à son taux d'amortissement aux fins de l'impôt sur le revenu.

Toutefois, si vous êtes propriétaire d'une entreprise, selon les méthodes comptables généralement acceptées, votre bilan peut faire mention d'un impôt différé si vous réclamez un amortissement différent de la déduction pour amortissement accordé



[Text]

what is allowable for capital cost allowance purposes under the Income Tax Act. But, as a general rule, corporations do account for these deferred tax liabilities because it gives them a better picture at that moment in time as to what they have taken into account that gives rise to these timing differences and how many deductions they will have available in the future as they continue on in business.

**Senator Gigantès:** Unless they dismantle themselves or merge with others in a suitable way in which to avoid that.

**Mr. Farber:** Mr. Chairman, I am not going to attempt to determine why corporations merge or dismantle themselves. Certainly corporations file on an annual basis, and one takes into account various depreciation factors and income recognition on an annual basis. The rules are the same whether it is the sole corporation or if it has merged with another corporation.

**Le sénateur Leblanc (Saurel):** Le ministre dans son allocution d'ouverture nous a dit au quatrième paragraphe que nous avons fait des progrès sur le front du déficit. Est-ce que vous voulez dire que vous avez réduit le déficit depuis que vous êtes là.

**L'honorable M. Loiseleur:** Oui.

**Le sénateur Leblanc (Saurel):** De combien?

**L'honorable M. Loiseleur:** Le déficit est passé de 38.5 milliards à 30.5 milliards. Le déficit a été réduit. Ce qui est encore plus intéressant au niveau de la gestion du gouvernement, quand nous sommes arrivés au pouvoir, il y avait 16 milliards par rapport à nos revenus et nos dépenses et nous devions pour gérer uniquement, aux fins des opérations courantes du gouvernement, nous devions emprunter 16 milliards de dollars. Nous avions donc un manque à gagner qui s'ajoutait bien entendu au déficit en plus du paiement sur la dette.

Dans le dernier budget, nous avons si vous le voulez non seulement un budget équilibré au niveau des rentrées de fonds et de nos dépenses mais nous avons un surplus de 9 milliards que nous pouvons attribuer au paiement de l'intérêt sur la dette. C'est donc un changement de 25 milliards de dollars, un changement tout à fait considérable.

Alors si vous voulez, s'attaquer au déficit, il y a plusieurs façon de le faire. Bien sûr il y a la façon tout à fait mécanique ou mathématique. Il y a aussi le fait de prendre une situation donnée. J'expliquais tout à l'heure qu'on doit comprendre qu'au début des années 80, il y a eu une période de crise qui a obligé le gouvernement à avoir recours à un certain nombre de mesures.

Il a fallu rétablir je dirais la base de rentrée. Ça ne se fait pas instantanément. C'est un changement qui est survenu sur dix ans. Il faut donc s'y attaquer. Nous l'avons fait.

Il fallait également entreprendre un certain nombre de mesures pour libérer un peu l'économie pour lui permettre de donner tout son potentiel afin que grâce à une économie plus prospère les rentrées augmentent. Nous avons mis le pays sur cette voie. Le gouvernement auquel j'ai l'honneur d'appartenir a fait un effort considérable. Si on regarde par exemple sa gestion des opérations puisque c'est de ça qu'il s'agit, dans les cinq

[Traduction]

en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu. Mais en général, les sociétés comptabilisent l'impôt différé parce que cela leur permet d'avoir une idée plus précise des éléments dont elles ont tenu compte et qui se traduisent par ces différences et des déductions qu'elles pourront obtenir à l'avenir si elles poursuivent leurs activités.

**Le sénateur Gigantès:** À moins que la société ne soit liquidée ou ne se fusionne à d'autres sociétés de façon à l'éviter.

**M. Farber:** Monsieur le président, je n'essaierai pas d'établir pourquoi les sociétés se fusionnent ou ferment leurs portes. Les sociétés ont chaque année une déclaration d'impôt qui tient compte de divers facteurs d'amortissement et de leur revenu annuel. Les règles sont les mêmes que la société soit individuelle ou qu'elle se soit fusionnée avec une autre.

**Senator Leblanc (Saurel):** In the fourth paragraph of his opening address, the Minister informed us that some progress had been made on the deficit front. Are you saying that the deficit has come down since you have been in office?

**Hon. Mr. Loiseleur:** Yes.

**Senator Leblanc (Saurel):** By how much?

**Hon. Mr. Loiseleur:** The deficit has declined from \$38.5 billion to \$30.5 billion. It has been reduced. More interesting still in terms of government management is that when we came to power, we had to borrow \$16 billion just to continue managing current operations. This shortfall was in addition to the deficit, and the debt servicing charges.

Not only was the last budget a balanced one, in terms of revenues and expenditures, but we came away with a \$9 billion surplus which we can put toward the debt. Therefore, we are talking about a substantial difference of \$25 billion.

There are many ways to look at the deficit situation. Of course, one way is to tackle the problem in a mechanical or mathematical fashion. I could also look at a given situation. As I explained earlier, we must understand that in the early eighties, during a crisis period, the government was forced to take a certain number of measures.

We had to re-establish a revenue base. This could not be accomplished overnight. The process took place over a period of ten years. We had to tackle the problem and we did.

We also had to take a certain number of steps to loosen up the economy a little to allow it to achieve its full potential. When the economy prospers, revenues increase. We put the country on this track. The government to which I have the honour of belonging has made a considerable effort. For example, if we look at how it has managed operations over the past five years, we note that the average increase of about 3.5 per cent has always been below the inflation rate.

[Text]

dernières années, la moyenne d'augmentation à toujours été en dessous du taux d'inflation d'à peu près 3,5 pour cent.

Si on regarde par bloc de 5 ans au cours des 20 ou 25 dernières années, il y a eu des périodes où c'était 17,4 pour cent, 14 pour cent d'augmentation. Nous sommes à 3 et demi pour cent. C'est le gouvernement qui a eu au Canada le plus bas taux d'augmentation. Donc nous avons géré de manière très serrée en essayant de relancer ou de remettre les finances sur la bonne voie. Nous sommes en train de le faire. Nous devons continuer je l'imagine bien au moment du prochain budget.

**Le sénateur Leblanc (Saurel):** Quel était le montant du déficit quand vous avez pris le pouvoir.

**L'honorable M. Loiselle:** 38.5 milliards. Ça dépend exactement de la façon...

**Le sénateur Leblanc (Saurel):** Non le déficit, la dette accumulée.

**L'honorable M. Loiselle:** Si on prend les chiffres, 200 milliards de dollars à peu près avec un déficit de 38 milliards qui nous a été laissé et qu'il fallait ajouter.

**Le sénateur Leblanc (Saurel):** Je vous demandais quelle était la dette quand vous avez pris le pouvoir.

**L'honorable M. Loiselle:** 200 milliards.

**Le sénateur Leblanc (Saurel):** Quel est la dette à l'heure actuelle.

**L'honorable M. Loiselle:** Exactement la même plus l'addition de l'intérêt que nous avons payé sur la dette des libéraux, rien d'autre.

**Le sénateur Leblanc (Saurel):** Alors quelle est le montant de la dette à l'heure actuelle.

**L'honorable M. Loiselle:** 320 milliards de dollars.

**Le sénateur Leblanc (Saurel):** Elle est passée d'environ 200 à 320 milliards.

**L'honorable M. Loiselle:** On a dû payer l'intérêt sur votre dette et on essaye de la rembourser.

**Le sénateur Leblanc (Saurel):** C'est ce que vous nous expliquez alors que vous nous dites que vous avez fait des progrès sur le front du déficit.

**L'honorable M. Loiselle:** Oui c'est énorme.

**Le sénateur Leblanc (Saurel):** Vous dites que les frais de la dette accaparent 35.1 pour cent des recettes budgétaires même si vous en référiez au temps que nous étions au pouvoir, ce temps est pas mal passé. Vous vous êtes servi de cet argument des le début en 1984. Je pense que cet argument est pas mal périmé parce que cela fait quand même plusieurs années que vous êtes au pouvoir.

Vous dites ici que le 35.1 pour cent des recettes budgétaire a pour effet de limiter la capacité du gouvernement d'adopter des mesures efficaces pour l'économie. Qu'est-ce que vous voulez dire par adopter des mesures efficaces pour l'économie.

**L'honorable M. Loiselle:** Si vous le voulez, au départ, au début d'une année budgétaire, on fait un programme d'opération pour le gouvernement, pour relancer l'économie, faire du

[Traduction]

If we look at five-year periods over the last 20 or 25 years, we note that there have been periods where the rate of increase was 17.4 per cent or 14 per cent. Our rate is 3.5 per cent. Our government has kept increases to their lowest levels ever. We have kept a tight rein on our operations while trying to set the economy back on track. We are succeeding. And I guess we will have to keep on trying when the next budget is tabled.

**Senator Leblanc (Saurel):** What was the amount of the deficit when you came to power?

**Hon. Mr. Loiselle:** It stood at \$38.5 billion. It depends exactly how...

**Senator Leblanc (Saurel):** Not the amount of the deficit, but the accumulated debt.

**Hon. Mr. Loiselle:** The debt totalled about \$200 billion, while the deficit we inherited was about \$38 billion.

**Senator Leblanc (Saurel):** I asked you what the debt was when you came to power.

**Hon. Mr. Loiselle:** \$200 billion.

**Senator Leblanc (Saurel):** And what is the present amount of the debt?

**Hon. Mr. Loiselle:** Exactly the same, with the exception of the added interest we paid on the debt of the Liberals.

**Senator Leblanc (Saurel):** Then what is the total debt at the present time?

**Hon. Mr. Loiselle:** \$320 billion.

**Senator Leblanc (Saurel):** Then it increased from about \$200 billion to \$320 billion.

**Hon. Mr. Loiselle:** We had to pay interest on your debt and try and pay it back.

**Senator Leblanc (Saurel):** So that is your explanation. At the same time, you are telling us that you have made progress in tackling the deficit.

**Hon. Mr. Loiselle:** Yes, we have tremendous progress on that front.

**Senator Leblanc (Saurel):** You say that 35.1 per cent of budget revenues go to service the debt. You keep referring to when the Liberals were in power. That time has long since passed. You have used this argument from the moment your government was elected in 1984. It has become somewhat of a tired old argument considering that you have been in power for a number of years now.

You state that because 35.1 per cent of budget revenues go to service the debt, the government's ability to implement effective economic measures is limited. What do you mean by implementing effective economic measures?

**Hon. Mr. Loiselle:** At the start of a fiscal year, the government formulates a plan for stimulating the economy and ensuring development, research or whatever. The government



[Text]

développement, de la recherche ou quoi que ce soit. Pour chaque dollar qu'on reçoit du citoyen, on doit prendre 35 cents pour payer la dette qui a été accumulée. Je l'ai dit, la dette nous on l'a augmentée, mais les déficits on les a continuellement réduits, on est passé de 38 milliards, à 34 milliards, à 30 milliards, à 28.5 milliards etc. Donc on a continuellement diminué...

**Le sénateur Leblanc (Saurel):** Vous prévoyez 39.4 milliards. C'est vous qui le dites. Ce n'est pas baissé. Le budget d'avril prévoyait un déficit en cours d'un montant de 39.4 milliards.

**L'honorable M. Loiselle:** C'est pour payer l'intérêt sur la dette, ce n'est pas un déficit.

**Le sénateur Gigantès:** Payer l'intérêt sur la dette n'est pas un déficit.

**L'honorable M. Loiselle:** L'intérêt sur la dette s'ajoute aux dépenses du gouvernement. Il faut les ajouter aux autres dépenses moins nos revenus. C'est ça qui fait le déficit. Il est évident que si on avait pas cette dette à rembourser, on serait dans une bien meilleure situation, c'est un peu une évidence devant laquelle on se retrouve.

Ce que l'on dit en gros, c'est que l'an prochain on va avoir un déficit qui sera probablement inférieur à celui là. Mais on a à payer sur une dette un intérêt de 39 milliards de dollars. On va en prendre dans nos recettes pour en payer une partie mais le reste on est obligé de continuer à le hacher année après année parce que on ne peut pas soustraire de l'économie massivement 10 milliards de dollars. Avec une dette de 200 milliards on pourrait bien dire dans un mandat conservateur de 5 ans, cela voudrait dire qu'il faudrait retirer du gouvernement 40 milliards de dollars par année. Aujourd'hui on est là pour discuter pendant une demi-heure pour retirer 200 millions. C'est un peu difficile à faire. On ne pouvait pas l'enlever la dette de 200 milliards en 4 ans de gouvernement conservateur, l'aurait-on voulu, parce que c'était 200 milliards. Il faut commencer à diminuer notre gestion, dégager des sommes, diminuer le déficit qui était de 38 milliards, près de 40 milliards, et qui est rendu à près de 36 milliards. C'est 10 milliards de réduction. C'est quand même important comme exercice.

Je suis bien d'accord qu'on peut discuter à l'infini sur telle ou telle approche qui aurait pu être possible mais c'est un fait que depuis 5 ans, cette direction s'est confirmée. Nous avons été le gouvernement, des 11 gouvernements du Canada, qui a le mieux réduit ou géré et qui s'est mis dans une orientation pour régler un problème très grave, qui demeure difficile, préoccupant mais auquel nous devons continuer à nous attaquer par tous les moyens car la plus grande menace à tous nos programmes qui sont si importants serait de ne rien faire.

**Le sénateur Leblanc (Saurel):** À la page 2 vous avez dans un autre domaine, vous dites que d'autres mesures devraient améliorer l'équité, c'est bien important ce mot-là, de l'assiette fiscale. Est-ce que la taxation d'un montant qui n'est pas reçu par un contribuable comme dans les dividendes mais qui est taxé quand même, est-ce que la remise à l'impôt d'une certaine partie de la pension de vieillesse pour laquelle des gens et moi

[Traduction]

takes 35 cents out of every dollar collected from the taxpayer to service the accumulated debt. Under our government, the debt has increased, but the deficit has declined steadily. It has declined from \$38 billion to \$34 billion, to \$30 billion, to \$28 billion. It has declined steadily.

**Senator Leblanc (Saurel):** You are forecasting a deficit of \$39.4 billion. That is the figure you quoted. That is not a lower figure. A deficit of \$39.4 billion was projected in the April budget.

**Hon. Mr. Loiselle:** That refers to interest payments on the debt, not to the deficit.

**Senator Gigantès:** Servicing the debt is not a deficit.

**Hon. Mr. Loiselle:** Paying the interest on the debt represents a government expenditure. We must add it to our list of expenditures, minus revenues. That is what the deficit is. Clearly, if we did not have to pay back this debt, we would be in a much better position. But it is a reality that we cannot escape.

What we are saying essentially is that next year, the deficit will probably be lower than it is right now. However, the interest on the debt amounts to \$39 billion. We can use some of our revenues to pay back some of this amount, but we are going to have to chip away at the rest year after year, because we cannot take \$10 billion out of the economy all at once. Given a \$200 billion debt, and a Conservative mandate of five years, the government would have to find \$40 billion per year. We are going on today for one-half hour about erasing \$200 million (sic). That is rather difficult to do. Even if we had wanted to, during four years of Conservative rule, we would not have been able to, because we are talking about \$200 billion. We have to start tightening our practices, freeing up money and reducing the deficit which was once \$38 billion or nearly \$40 billion, and is now nearly \$36 billion. We are talking about a drop of \$10 billion. That is a substantial amount.

I agree that we could go on forever discussing one particular approach or another that may have been possible. But the fact is that we have taken a certain direction in the last five year. Of the eleven governments in Canada, ours has proven itself to be the most successful in cutting expenditures and managing operations. We have adopted a particular course of action to deal with a very serious, disconcerting problem. However, we must continue to tackle the problem using every means available to us because the greatest threat to the programs we value so highly would be to take no action at all.

**Senator Leblanc (Saurel):** You noted on page 2 that other measures should improve the equity—that word is very important—of the tax base. What about taxing money paid to a taxpayer in a form other than dividends? What about taxing back a portion of the old age pension paid to people like myself who already contributed to their pension many years ago through

*[Text]*

en particulier et d'autre beaucoup ont déjà payé, dans nos d'impôt, si je me souviens bien il y a plusieurs années, peut-être dans les années 50, on ajoutait dans le formulaire pour produire notre déclaration d'impôt, on ajoutait tel montant de plus pour payer votre future pension de vieillesse.

Alors nous l'avons payé. Maintenant on nous dit remettez-la pareil. Est-ce que c'est ça qui est l'équité de l'assiette fiscale.

**L'honorable M. Loiseleur:** M. le sénateur, je comprend très bien ce que vous dites. Il est tout à fait vrai qu'il y a eu une époque où la contribution était directe. Si on vous redonnait aujourd'hui uniquement votre contribution, vous auriez de très graves surprises parce qu'effectivement, cela a été très rapidement déficitaire et c'est l'ensemble des canadiens, les jeunes et surtout ceux de demain qui paient pour aujourd'hui.

Là-dessus il faudrait faire un calcul mathématique un peu plus serré pour s'apercevoir que la contribution, je suis d'accord qu'il y a effectivement eu une contribution, mais il y a eu une participation de l'ensemble des canadiens à cette mesure, je n'y vois rien de mal, bien au contraire, mais ce serait un peu trop facile de dire bien voilà on a payé, ça nous est dû parce que à ce moment là il faudrait faire l'équation et dire on va vous rembourser de façon actuarielle ce que vous avez mis dedans et il y auraient des gens qui auraient d'énormes surprises.

Je pourrais peut-être ajouter que si au début effectivement, si vous voulez, il y avait des taxes qui étaient spécifiquement déterminées ou désignées pour la pension, il y a toujours eu un déficit, parce que les sorties étaient plus grandes que les rentrées. Ce sont toujours les revenus généraux du gouvernement.

Alors si vous voulez même quand on a mis fin à cette taxe-là en 1972, à ce moment-là les rentrées pour la pension ont été indexées de 2 pour cent. Il est très difficile aujourd'hui de faire une équation absolue. C'est un fait que je nie pas qu'il y a eu jusqu'à un certain moment une contribution qui était tout à fait indiquée ou précisée comme étant une contribution à ce régime.

**Senator Anderson:** I would like to go back to the old age pension for a minute. When the old age pension was first mailed out it was considered that the pensioners were entitled to it because all working people had paid into the fund. Is it now considered charity?

**Mr. Loiseleur:** Not at all. Everyone contributes to it. The difficulty is that if we do not deal with this, our children will not receive payments.

To us, pensions are very important. They have to be protected, not only for those who need it, but everyone. Therefore, we need to have overall measures which will ensure our capacity to make the payments. If we stop the direct tax contribution and take it from general revenue or borrow to make the payments, we are passing the problem onto the future generation. This is an important social measure and has to be protected at all costs.

The measures we are taking have the purpose of making sure that not only you, but your children, my children and their grandchildren will have this system.

*[Traduction]*

their taxes? I believe it was during the 1950s when we paid an extra amount in taxes to cover our future old age pension.

We paid for our pension. Now the government is taxing it back. Is that what you mean by an equitable tax base?

**Hon. Mr. Loiseleur:** I understand very well what you are saying, Senator. There was a time when the contribution was paid directly. If the government were to give you back only what you had contributed, you would be greatly surprised. The fund quickly ran into a deficit situation and all Canadians, including young people, are paying today.

We would have to do some careful calculations. But I agree that people did in fact contribute to the fund. However, this was true of all Canadians. It would be too easy for a person to say that because he contributed a certain amount, the government owes him an equivalent amount. If the government were to pay people the amount they contributed, some people would be in for quite a surprise.

I might add that while certain taxes were initially designated for this purpose, the fund has always been in a deficit situation, because more money was going out than was being collected. It all comes out of the government's general revenues.

When this tax ended in 1972, pension revenues were indexed at a rate of 2 per cent. It is difficult today to draw an absolute equation. I do not deny that up until a certain point, specific contributions were made to the pension fund.

**Le sénateur Anderson:** Je voudrais en revenir un instant aux pensions de vieillesse. Lorsqu'elles ont été instaurées, on considérait que les retraités y avaient droit étant donné que tous les travailleurs avaient cotisé au fonds de pension. Considère-t-on maintenant que c'est une forme de charité publique?

**M. Loiseleur:** Pas du tout. Tout le monde y contribue. L'ennui, c'est que si nous ne réglons pas le problème, nos enfants ne toucheront pas d'argent.

Les pensions sont très importantes à nos yeux. Il faut les protéger, non seulement pour ceux qui en ont besoin, mais pour tout le monde. Par conséquent, nous avons besoin de mesures d'ensemble grâce auxquelles nous serons en mesure de faire les paiements. Si nous éliminons la contribution fiscale directe et si nous finançons les pensions au moyen du Trésor public ou en empruntant, nous créerons des difficultés aux générations futures. Il s'agit là d'une mesure sociale importante qu'il faut protéger à tout prix.

Les mesures que nous prenons visent à faire en sorte que non seulement vous-même, mais vos enfants, mes enfants et leurs petits-enfants bénéficient de ce programme.



[Text]

**Senator Anderson:** If it is not considered charity, are not the old people paying a higher rate of tax than the younger people?

**Mr. Loiselle:** Some older people receive these services and others do not.

**Senator Anderson:** Receive what services?

**Mr. Loiselle:** Younger people do not receive the old age pension. When you say we are treating older people in a different way, yes, we are. We are giving them additional measures which others do not have access to.

**Senator Anderson:** Would the old age pension itself be considered charitable?

**Mr. Loiselle:** Not at all. It is a very important social measure that has to be there for the security of older people. Our role is to protect our capacity to do that. You cannot go on paying \$40 billion in interest year after year, which is many times more than what we will provide.

**Senator Anderson:** I agree. You certainly have to get money somewhere. However, it seems to me that unless it is a charitable thing, the older people are paying more tax.

I would like to get the government's thinking on another aspect. How does the government carry the deferred taxes on the books? Does it carry them as an asset or is it something that is going to come in like a windfall some day when it collects them?

**Mr. Farber:** As I indicated earlier these are not liabilities that are owed by the corporations; these are accounts that are on the books of the various corporations for information that is important in terms of telling shareholders and other readers of financial statements what the prospects of the corporation are in terms of its potential deductions in the future for claiming against its income in determining what its tax liability is. Therefore, the government cannot account for it on its books of accounts because it is not an asset as it is not a liability.

**Senator Anderson:** That is fine. I just wondered if they were carried as an asset anywhere, and the answer is that they are partially.

**Mr. Farber:** Yes.

**Senator Grafstein:** One issue that is preoccupying the Canadian public is not only the increases in the tax rate but also the increases in the interest rate. I am not interested in the relationship of this bill and its increases to the interest rates.

First, it is safe to say that real interest rates are higher as a percentage in real terms between inflation of the amount of interest rates than ever before. It is an eight or ten point spread. We have not seen that spread in historic terms before. For some reason the economy is not operating properly when you see almost triple the inflationary rate in interest rates. Something is wrong somewhere. I want to know whether or not you can detect in this bill either some solutions or a contribution to the problem of high interest rates. I suggest that this contributes to the problem as opposed to making it inflationary neutral.

[Traduction]

**Le sénateur Anderson:** Si ce n'est pas une forme de charité publique, les personnes âgées ne paient-elles pas un taux d'imposition plus élevé que les jeunes?

**M. Loiselle:** Certaines personnes âgées reçoivent ces services et d'autres ne les reçoivent pas.

**Le sénateur Anderson:** Elles reçoivent quels services?

**M. Loiselle:** Les jeunes ne touchent pas la pension de vieillesse. Vous dites que nous traitons les personnes âgées de façon différente et c'est vrai. Elles ont droit à ces mesures supplémentaires auxquelles les autres n'ont pas accès.

**Le sénateur Anderson:** La pension de vieillesse n'est-elle pas considérée comme une forme de charité publique?

**M. Loiselle:** Pas du tout. Il s'agit d'une mesure importante qui doit assurer la sécurité des personnes âgées. Nous devons protéger notre capacité à le faire. Vous ne pouvez pas continuer à payer 40 milliards en intérêts chaque année, ce qui représente de nombreuses fois le montant que nous fournissons.

**Le sénateur Anderson:** Je suis d'accord. Vous devez trouver l'argent quelque part. Néanmoins, à moins qu'il ne s'agisse d'une mesure de charité publique, les personnes âgées paient davantage d'impôt.

Je voudrais que le gouvernement réfléchisse à un autre aspect du problème. Comment le gouvernement comptabilise-t-il l'impôt différé dans les livres? Le comptabilise-t-il comme un actif ou comme un cadeau qui lui tombera du ciel le jour où il récupérera cet impôt?

**M. Farber:** Comme je l'ai déjà dit, ces chiffres ne représentent pas l'impôt que doivent les sociétés; ces renseignements figurent dans les livres des sociétés pour indiquer aux actionnaires et à ceux qui lisent les états financiers quelles sont les perspectives de l'entreprise en ce qui concerne les déductions d'impôt auxquelles elle pourra avoir droit à l'avenir. Par conséquent, le gouvernement ne peut pas comptabiliser ces montants étant donné qu'il s'agit ni d'un actif ni d'un passif.

**Le sénateur Anderson:** Très bien. Je me demandais si ces chiffres étaient comptabilisés comme un actif quelque part et vous me répondez qu'ils le sont en partie.

**M. Farber:** Oui.

**Le sénateur Grafstein:** Ce qui inquiète les Canadiens c'est non seulement l'augmentation du taux d'imposition, mais également la hausse des taux d'intérêt. Je m'intéresse au rapport entre les augmentations que prévoit ce projet de loi et la hausse des taux d'intérêt.

Tout d'abord, on peut dire que le pourcentage d'augmentation des taux d'intérêt réels n'avait jamais été aussi élevé. L'écart est de 8 p. 100 ou 10 p. 100. Jamais nous n'avions vu cela. Pour une raison ou une autre, l'économie ne fonctionne pas comme il faut lorsqu'on assiste à une inflation presque trois fois plus élevée des taux d'intérêt. Quelque chose ne va pas quelque part. Je voudrais savoir si certains éléments de ce projet de loi vont remédier ou contribuer au problème des taux d'intérêt élevés. À mon avis, ils contribuent à l'inflation au lieu de rester neutres.

*[Text]*

For example, if I am calculating correctly, there is an increase to the personal surtax from 3 per cent to 5 per cent, which is an increase of 40 per cent. That alone is quite traumatic, but when you add to that the additional 3 per cent applied to federal income tax in excess of \$15,000, the middle class is subject to an historically high and rapid increase in this bill.

Is the government not concerned that this will contribute to an inflationary impact as it applies to those middle-class families that have to bear that particular burden? They will seek to pass it on by means of higher wages, higher wage settlements or higher benefits.

**Mr. Loiselle:** You have raised a central issue. We could hear a lot from economists on this subject.

As far as interest rates are concerned, we all agree that it would be much preferable for the Canadian economy if they were to go down. I certainly would not disagree with that. The only trouble is, how do you get them to come down? What is the magic formula for pushing on the button? That button does not seem to work.

In mid-January we saw some indication that the inflationary pressures found in our system—for example, the demand is still high—still exist. There was some movement from the Bank of Canada and we saw the resultant volatility of the situation. It is a difficult problem to tackle, but the pressure still exists.

We do not want the country to find itself where it was at the time when we were running after our tails with inflation and interest rates of up to 25 per cent in some cases and a high rate of inflation. It is a question of balance. We have to ensure that we manage this. We fully support the Governor of the Bank of Canada in his actions to try to stem these pressures so that when the rate starts to go down the climate is favourable for the rate of interest to stay down and not just go down artificially for a few months only to come up again. We saw the volatility of the dollar. Every time the dollar goes down a few cents it translates itself by an additional point in inflation.

As for these tax measures, you described them as being fairly tough. I fully agree that these are difficult measures. We are certainly not taking these measures for the pleasure of being popular; it is a difficult decision. In view of the problems facing us, we are convinced that interest rates are part of the problem. They cause the deficit to increase and increase the impact of our debt. Mr. Crow, through working with monetary policy, has to be assisted by our physical approach.

We are tackling the problem, namely, that we occupy the same territory. Next year the government will be out another \$40 billion. This figure is larger than the budget of most of our provinces and many of them put together. We cannot continue with that deficit. Our companies have to compete with the government. We need to free some of this territory so that capital is available for development, and so on. This is what we are trying to do. By taking away more money from the economy we are slowing down to a certain extent. It is a question of "checks and balance." We have no choice but to continue on the overall approach that we have taken from the beginning to

*[Traduction]*

Par exemple, si mes calculs sont exacts, la surtaxe personnelle passe de 3 p. 100 à 5 p. 100 ce qui représente une augmentation de 40 p. 100. C'est déjà difficile à avaler, mais si vous ajoutez à cela les 3 p. 100 de plus sur un impôt sur le revenu fédéral de plus de 15 000 \$, ce projet de loi impose à la classe moyenne une hausse d'impôt qui bat tous les records.

Le gouvernement ne craint-il pas que cela ait des conséquences inflationnistes pour les familles de la classe moyenne qui devront supporter ce fardeau? Elles chercheront à l'absorber en réclamant des hausses de salaire ou de meilleurs avantages sociaux.

**M. Loiselle:** Vous avez soulevé une question cruciale. Les économistes en auraient beaucoup à dire à ce sujet.

Pour ce qui est des taux d'intérêt, tout le monde reconnaît qu'il serait nettement préférable pour l'économie canadienne qu'ils diminuent. Je suis certainement d'accord avec vous sur ce point. Mais comment les faire baisser? Quelle est la formule magique? Il ne semble pas y en avoir.

À la mi-janvier, nous avons constaté que les pressions inflationnistes—par exemple, le fait que la demande demeure élevée—existent toujours. Lorsque la Banque du Canada a bougé, nous avons constaté que la situation était très instable. Le problème est difficile à régler et les pressions existent toujours.

Nous ne voulons pas que notre pays se retrouve dans la situation où nous étions quand les taux d'intérêt atteignaient 25 p. 100 et le taux d'inflation un niveau très élevé. C'est une question d'équilibre. Nous devons faire en sorte de pouvoir régler la situation. Nous appuyons entièrement les efforts déployés par le gouverneur de la Banque du Canada pour atténuer ces pressions afin que, lorsque les taux d'intérêt commenceront à baisser, la situation économique leur permette de rester bas au lieu de les faire baisser artificiellement pendant quelques mois pour les voir remonter ensuite. Nous avons constaté l'instabilité du dollar. Chaque fois que le dollar baisse de quelques cents, le taux d'inflation augmente d'un point de plus.

Pour ce qui est de ces mesures fiscales, vous avez dit qu'elles étaient assez équitables. Je reconnais qu'elles sont difficiles à prendre. Nous ne le faisons pas pour faire plaisir au public; il s'agit d'une décision difficile. Nous faisons face à certains problèmes auxquels les taux d'intérêt contribuent. Ils font augmenter le déficit et notre dette. M. Crow agit du côté de la politique monétaire, mais nous devons également l'appuyer.

Nous nous attaquons au problème en ce sens que nous agissons sur le même terrain. L'année prochaine, le gouvernement va devoir déboursier 40 milliards de plus. Il s'agit là d'un montant plus important que le budget de la plupart de nos provinces ou que plusieurs budgets provinciaux réunis. Nous ne pouvons pas continuer ainsi. Nos entreprises doivent concurrencer le gouvernement. Nous devons libérer une partie de ce territoire afin qu'il y ait des capitaux disponibles pour le développement et le reste. C'est ce que nous essayons de faire. En soustrayant davantage d'argent à l'économie, nous la ralentissons dans une certaine mesure. C'est une question d'équilibre. Nous



[Text]

put our finances in order as quickly as we possibly can. We can then free the force of the country, through free trade and the GST, which is a positive measure in that direction, to ensure that progress continues. When our economy stabilizes and continues to grow we will all be in a better position to do that.

**Senator Grafstein:** Are you saying that you and your officials view this as being neutral as it applies to inflation, inflationary or deflationary measures?

**Mr. Loiselle:** I would say that it is neutral as inflation is concerned.

**Senator Grafstein:** Even though the tax increases are in excess of 40 per cent? I do not understand. I was taught a simple lesson at the municipal level, namely, that you try to keep your tax increases below the rate of inflation so as not to trigger inflation. This seems to trigger inflation rather than stem the fires of inflation. In rate of regulation terms, this would be considered to be obscene.

**Mr. Loiselle:** But when you use the figure of 40 per cent—and it is 40 per cent; I do not disagree with that—it is 40 per cent of one rate of tax in excess of \$15,000. If you look at the overall general tax increase for personal income, it will increase tax revenue by 2.3 per cent or \$1.2 billion in the first year. I do not disagree that \$1.2 billion is not an insignificant amount, but in the economy of Canada that can hardly have a major impact.

**Senator Grafstein:** I am looking at it from the consumer or family household side. It does not appear to me to be neutral.

I will raise a final question concerning the complexity of tax returns and the difficulty that people have in preparing their own tax return if they are other than just a straight employee for whom the tax is deducted at source.

Has the department conducted any studies as to the increased costs of completing a tax return? I receive more complaints about this than any other single issue from business people and small business people who say that the costs of doing their tax returns has skyrocketed because of the complexity of the returns. This new bill does nothing to allay my fears about that. It is quite complex and hard to follow even the concepts that one is familiar with in the bill.

The ordinary small businessman who is compelled to cut his costs, and so on, finds that on the one hand he is paying more taxes, but on the other hand it is costing him more to pay more taxes because he has to have tax and legal advisers assist him. Those costs are skyrocketing. Is the department concerned about this?

**Mr. Loiselle:** I think that we are concerned. We have discussed this internally, but this is more a matter for Revenue Canada. However, we have passed some messages on to the department.

Although I am a minister, I am also a citizen who has had to go through these formalities. I fully agree with you that when you are faced with these documents it is not a simple thing to do. We tried to improve the system, though I am not sure that

[Traduction]

n'avons d'autre choix que de poursuivre la politique que nous avons adoptée dès le départ pour assainir nos finances le plus rapidement possible. Nous pourrions alors libérer les forces économiques du pays, grâce au libre-échange et à la TPS, ce qui représente une mesure positive, pour pouvoir continuer à progresser. Lorsque notre économie se sera stabilisée et continuera à prospérer, nous serons mieux en mesure de le faire.

**Le sénateur Grafstein:** Voulez-vous dire que vos fonctionnaires et vous-même considérez qu'il s'agit d'une mesure neutre sur le plan de l'inflation ou qu'elle est inflationniste ou déflationniste?

**M. Loiselle:** Je dirais qu'elle est neutre sur le plan de l'inflation.

**Le sénateur Grafstein:** Même si l'augmentation d'impôt dépasse 40 p. 100? Je ne comprends pas. Au niveau municipal, j'ai appris qu'il fallait essayer de maintenir les hausses d'impôt en dessous du taux d'inflation pour ne pas stimuler celle-ci. Cette mesure semble contribuer à l'inflation au lieu de la juguler. Cela représente une augmentation faramineuse.

**M. Loiselle:** Même si vous prenez ce chiffre de 40 p. 100—sur lequel je suis d'accord—il s'applique au taux d'imposition au-dessus de 15 000 \$. Si vous prenez la hausse générale de l'impôt sur le revenu des particuliers, les recettes fiscales augmenteront de 2,3 p. 100, soit de 1,2 milliard au cours de la première année. Je reconnais que ce n'est pas un montant négligeable, mais cela ne devrait pas avoir de grosses répercussions sur l'ensemble de l'économie canadienne.

**Le sénateur Grafstein:** Je me place du point de vue du consommateur ou de la famille. Cela ne me paraît pas être neutre.

J'ai une dernière question à soulever au sujet de la complexité des déclarations d'impôt et des difficultés que les gens éprouvent à préparer leur déclaration s'ils ne sont pas des salariés dont l'impôt est retenu à la source.

Le ministère a-t-il évalué les frais supplémentaires qu'il faudra déboursier pour remplir sa déclaration d'impôt? C'est là le principal objet des plaintes que je reçois des hommes d'affaires et des petits commerçants qui disent que leurs frais de comptable ont grimpé en flèche à cause de la complexité des déclarations. Ce nouveau projet de loi ne fait rien pour dissiper mes craintes à cet égard. Il est difficile de suivre même les concepts que l'on connaît bien.

Le petit commerçant qui est obligé de réduire ses frais généraux s'aperçoit que, non seulement il paie plus d'impôt, mais qu'il doit déboursier davantage pour payer plus d'impôt parce qu'il a besoin de conseillers fiscaux. Ses frais grimpent en flèche. Le ministère s'intéresse-t-il à ce problème?

**M. Loiselle:** En effet. Nous en avons discuté au sein du ministère, mais cela relève davantage de Revenu Canada. Nous lui avons fait part de nos préoccupations à cet égard.

Même si je suis ministre, je suis également un citoyen qui doit s'acquitter de ces formalités. Je suis d'accord avec vous pour dire que ces déclarations ne sont pas faciles à remplir. Nous avons essayé d'améliorer la situation, mais je ne suis pas

[Text]

we succeeded in that. When I look at it from an expert's point of view, I am not sure that it is simpler.

I fully agree that we have to continue to ensure that this exercise is as easy as it can possibly be. Some measures are frequently discussed. However, I do not know the conclusions. You will have to ask that of my colleague from the Department of Revenue.

**Senator Graftsein:** Given that one is the author of the bill and the other the collector, are there any studies done within the department that could assist us in allaying fears that the cost of preparing income taxes will not go down?

**Mr. Loiselle:** Without revealing any secrets, I can say that we discuss these matters frequently because they are real issues. In my former capacity as the Director of Communications for Quebec, I was responsible for ensuring that the administration related well with its citizens. To that end we set up offices to which people had free access to assist them in dealing with the administration. Having lived through that experience, I know that it is not an easy matter. You are raising a very worthwhile point, and we must always be looking for ways to make these things simpler. As you have said, people are paying out a lot in taxes, and if we have to spend more money to do certain things, it may not be a good idea. Our tax system is rather complex, and I do not think that I can give you any guarantees that things will be done in the next couple of months, but we are working on it.

**Le président:** De la part du comité, je voudrais remercier le ministre M. Gilles Loiselle et ses collègues du ministère, M. McDonald, M. Farber et M. White. C'est la deuxième fois dans les dernières semaines que M. Loiselle est témoin à notre comité. Je vous remercie Messieurs pour votre participation à nos délibérations.

(Le comité ajourne ses travaux)

[Traduction]

sûr que nous ayons réussi. Si je me place du point de vue des experts, ce n'est pas si simple non plus.

Je suis d'accord pour dire que nous devons continuer à simplifier les choses au maximum. Nous discutons de certaines mesures en ce sens. J'ignore quelles sont les conclusions. Vous devrez poser la question à mon collègue du ministère du Revenu.

**Le sénateur Grafstein:** Étant donné que l'un est l'auteur du projet de loi et l'autre le percepteur, votre ministère a-t-il fait des études confirmant que les frais de préparation des déclarations d'impôt ne vont pas diminuer?

**M. Loiselle:** Sans révéler de secret, je peux dire que nous discutons souvent de ces questions, car il s'agit d'un véritable problème. Lorsque j'étais directeur des Communications pour le Québec, j'étais chargé de veiller à ce que le gouvernement entretienne de bons rapports avec les citoyens. Nous avions pour cela établi des bureaux qui aidaient les gens à faire face à l'administration. Je sais donc que ce n'est pas chose facile. Vous soulevez une question très pertinente et nous devons toujours chercher des moyens de simplifier les choses. Comme vous l'avez dit, les gens paient beaucoup d'impôt et il n'est pas souhaitable que nous soyons obligés de dépenser plus d'argent pour le faire. Notre régime fiscal est assez complexe, mais je ne pense pas pouvoir vous garantir que le problème sera réglé au cours des deux prochains mois. En tout cas, nous y travaillons.

**The Chairman:** On behalf of the committee, I would like to thank the Minister, Mr. Gilles Loiselle, and his Finance Department colleagues, Mr. MacDonald, Mr. Farber and Mr. White. This is the second time in recent weeks that Mr. Loiselle has appeared before our committee. I want to thank these gentlemen for taking part in our proceedings.

(The committee adjourned.)

























*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

## WITNESSES—TÉMOINS

### *From the Department of Finance:*

Mr. Donald MacDonald, Director, Personal Tax Analysis  
Division;  
Mr. Len Farber, Director, Tax Policy—Legislation Division;  
Mr. Harold White, Legislative Council.

### *Du ministère des Finances:*

M. Donald MacDonald, directeur, Analyse de l'impôt des  
particuliers;  
M. Len Farber, directeur, Politique de l'impôt—législation;  
M. Harold White, conseil législatif.





Second Session  
Thirty-fourth Parliament, 1989-90

## SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Banking, Trade and Commerce

*Chairman:*  
The Honourable SIDNEY L. BUCKWOLD

Wednesday, February 14, 1990

**Issue No. 22**  
**Third proceedings on:**

Bill C-28, An Act to amend the Income Tax Act, the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Federal Post-Secondary Education and Health Contributions Act, the Old Age Security Act, the Public Utilities Income Tax Transfer Act, the War Veterans Allowance Act and a related Act

WITNESSES:  
(See back cover)



Deuxième session de la  
trente-quatrième législature, 1989-1990

## SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banques et du commerce

*Président:*  
L'honorable SIDNEY L. BUCKWOLD

Le mercredi 14 février 1990

**Fascicule n° 22**  
**Troisième fascicule concernant:**

Projet de loi C-28, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu, la Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement postsecondaire et de santé, la Loi sur la sécurité de la vieillesse, la Loi sur le transfert de l'impôt sur le revenu des entreprises d'utilité publique, la Loi sur les allocations aux anciens combattants et une loi connexe

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)

STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Sidney L. Buckwold, *Chairman*  
The Honourable Gerald R. Ottenheimer, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Anderson	Lewis
Buckwold	*MacEachen, P.C. (or Frith)
Cogger	*Murray, P.C. (or Doody)
Gigantès	Ottenheimer
Grafstein	Postras
Kolber	Roblin, P.C.
Leblanc ( <i>Saurel</i> )	Simard

*\*Ex officio Members*

(Quorum 4)

*Changes in the Membership of the Committee:*

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Grafstein substituted for that of the Honourable Senator Kirby. (*February 14, 1990*)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable Sidney L. Buckwold  
*Vice-président:* L'honorable R. Ottenheimer

Les honorables sénateurs:

Anderson	Lewis
Buckwold	*MacEachen, c.p. (ou Frith)
Cogger	*Murray, c.p. (ou Doody)
Gigantès	Ottenheimer
Grafstein	Postras
Kolber	Roblin, c.p.
Leblanc ( <i>Saurel</i> )	Simard

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du Comité:*

Conformément à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Grafstein substitué à celui de l'honorable sénateur Kirby. (*le 14 février 1990*)

**ORDERS OF REFERENCE**

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*,  
Wednesday, January 24, 1990:

“The Order of the Day being read,  
With leave of the Senate,

The Honourable Senator Buckwold resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Simard, seconded by the Honourable Senator Murray, P.C., for the second reading of the Bill C-28, An Act to amend the Income Tax Act, the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Federal Post-Secondary Education and Health Contributions Act, the Old Age Security Act, the Public Utilities Income Tax Transfer Act, the War Veterans Allowance Act and a related Act.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative, on division.

The Bill was then read the second time, on division.

The Honourable Senator Simard moved, seconded by the Honourable Senator Poitras, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRES DE RENVOI**

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 24 janvier 1990:

«À la lecture de l'Ordre du jour,  
Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Buckwold reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Simard, appuyé par l'honorable sénateur Murray, C.P., tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-28, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu, la Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement postsecondaire et de santé, la Loi sur la sécurité de la vieillesse, la Loi sur le transfert de l'impôt sur le revenu des entreprises d'utilité publique, la Loi sur les allocations aux anciens combattants et une loi connexe.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée, à la majorité.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois, à la majorité.

L'honorable sénateur Simard propose, appuyé par l'honorable sénateur Poitras, que le projet de loi soit déposé au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Gordon L. Barnhart

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, FEBRUARY 14, 1990  
(24)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met at 7:30 p.m. this day, the Acting Chairman, the Honourable Senator Fernand-E. Leblanc (*Saurel*), presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Anderson, Cogger, Gigantès, Grafstein, Leblanc (*Saurel*), Poitras, Roblin, and Simard. (8)

*In attendance: From the Research Branch, Library of Parliament:*

Mr. Marion Wrobel, Senior Analyst; Mr. Anthony Chapman, Research Officer, Economics Division.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

*Witnesses:**From Family Services Canada:*

Mr. Trevor C. B. Williams, President and Chief Executive Officer.

*From the Canadian Teachers' Federation:*

Ms. Kitty O'Callaghan, President;  
Dr. Stirling McDowell, Secretary General;  
Mr. Harvey Weiner, Deputy Secretary General;  
Ms. Geraldine Gilliss, Director, Research and Information Services.

*From the National Action Committee on the Status of Women:*

Ms. Eleanor McDonald, Member.

The Committee, in compliance with the Order of Reference dated January 24, 1990, resumed its study of Bill C-28, An Act to amend the Income Tax Act, the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Federal Post-Secondary Education and Health Contributions Act, the Old Age Security Act, the Public Utilities Income Tax Transfer Act, the War Veterans Allowance Act and a related Act.

The witness from Family Service Canada made a statement and answered questions.

It was—

*Agreed,* that the following be filed as an exhibit with the Clerk of the Committee:

"A Response to Bill C-28 with Respect to Family Allowances" (English only—21 pages) (Exhibit A-19).

The witnesses from the Canadian Teachers' Federation made a statement and answered questions.

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 14 FÉVRIER 1990  
(24)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 19 h 30, sous la présidence de l'honorable sénateur Fernand-E. Leblanc (*Saurel*) (président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Anderson, Cogger, Gigantès, Grafstein, Leblanc (*Saurel*), Poitras, Roblin et Simard. (8)

*Aussi présents:* Du Service de recherche, Bibliothèque du Parlement:

M. Marion Wrobel, analyste principal; M. Anthony Chapman, attaché de recherche, Division de l'économie.

*Également présents:* Les sténographes du Sénat.

*Témoins:**Des Services à la famille—Canada:*

M. Trevor C. B. Williams, président.

*De la Fédération canadienne des enseignantes et des enseignants:*

M<sup>me</sup> Kitty O'Callaghan, présidente;  
M. Stirling McDowell, secrétaire général;  
M. Harvey Weiner, secrétaire général adjoint;  
M<sup>me</sup> Geraldine Gilliss, directrice des Services de recherche et d'information.

*Du Comité canadien d'action sur le statut de la femme:*

M<sup>me</sup> Eleanor McDonald, membre.

Conformément à son Ordre de renvoi du 24 janvier 1990, le Comité poursuit son étude du projet de loi C-28, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu, la Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement post-secondaire et de santé, la Loi sur la sécurité de la vieillesse, la Loi sur le transfert de l'impôt sur le revenu des entreprises d'utilité publique, la Loi sur les allocations aux anciens combattants et une loi connexe.

Le témoin des Services à la famille—Canada fait une déclaration et répond aux questions.

*Il est convenu,*—Que le document suivant soit déposé auprès du greffier du Comité:

«A Response to Bill C-28 with Respect to Family Allowances» (Anglais seulement—21 pages) (Document A-19).

Les témoins de la Fédération canadienne des enseignantes et des enseignants font une déclaration et répondent aux questions.

It was—

*Agreed*, that the following be filed as an exhibit with the Clerk of the Committee:

“The Taxation of Old Age Security Benefits” (English—3 pages/French—3 pages) (Exhibit A-20).

The witness from the National Action Committee on the Status of Women made a statement and answered questions.

It was—

*Agreed*, that the following be filed as an exhibit with the Clerk of the Committee:

“Presentation to: The Senate Committee studying Bill C-28 From: The National Action Committee on the Status of Women” (English only—4 pages) (Exhibit A-21).

At 8:52 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

*Il est convenu*,—Que le document suivant soit déposé auprès du greffier du Comité:

«L'imposition des prestations de sécurité de la vieillesse» (iAnglais—3 pages/Français—3 pages) (Document A-20).

Le témoin du Comité canadien d'action sur le statut de la femme fait une déclaration et répond aux questions.

*Il est convenu*,—Que le document suivant soit déposé auprès du greffier du Comité:

«Presentation to: The Senate Committee studying Bill C-28 From: The National Action Committee on the Status of Women» (Anglais seulement—4 pages) (Document A-21).

À 20 h 52, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

*ATTESTÉ:*

*Le greffier du Comité*

Timothy Ross Wilson

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, February 14, 1990

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill C-28, an Act to amend the Income Tax Act, the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Federal Post-Secondary Education and Health Contributions Act, the Old Age Security Act, the Public Utilities Income Tax Transfer Act, the War Veterans Allowance Act and a related Act, met this day at 7:30 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator Fernand-E. Leblanc:** (*Acting Chairman*) in the Chair.

**The Acting Chairman:** Honourable senators, this evening this committee will deal with its reference of Bill C-28. Our first witness this evening from the Family Service Canada is Mr. Trevor Williams, the President and CEO.

We will hear your opening statement, Mr. Williams, and then move on to questioning.

**Mr. Trevor Williams, President and CEO, Family Service Canada:** Thank you, Mr. Chairperson. On behalf of the Board of Directors of Family Service Canada, I wish to thank you for the opportunity to speak to this Senate committee this evening with respect to Bill C-28.

Our concerns are narrowly stated in the area of family allowance benefits although our concern does extend to the changes to the old age security benefits. In particular, we have some philosophical as well as structural concerns with respect to the particular provision known as the "clawback." There are some major difficulties with respect to this that we believe need to be attended to before any consideration with respect to the implementation of the clawback should be undertaken.

As an initial statement, we wish to place on the record that Family Service Canada is uncategorically opposed to the implementation of the clawback both for the family allowance benefits as well as for the old age security program. There are major difficulties with respect to the definition of "universality" which are created through the introduction of the clawback. Although we have heard in other discussions that there is no abandonment of the universal nature of the program, to provide someone with a benefit and to withdraw it totally, undermines the basic principles of the purpose of the family allowance program.

We are deeply concerned with the fact that families with identical incomes will, of course, not be subject to the same clawback. The present proposal respecting the clawback simply cannot be implemented as is envisioned by the Minister of Finance.

In addition, we are also concerned that individual tax filers with the same income will not experience the same clawback. Again, it is not possible to introduce this clawback without causing horizontal inequity in the system.

We have also heard from discussions by the Minister of Finance, the chairperson of the Finance committee, as well as

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 14 février 1990

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, auquel a été renvoyé le projet de loi C-28, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu, la Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement post-secondaire et de santé, la Loi sur la sécurité de la vieillesse, la Loi sur le transfert de l'impôt sur le revenu des entreprises d'utilité publique, la Loi sur les allocations aux anciens combattants et une loi connexe, se réunit aujourd'hui à 19 h 30 pour examiner le projet de loi.

**Le sénateur Fernand-E. Leblanc** (*président suppléant*) occupe le fauteuil.

**le président suppléant:** Honorables sénateurs, notre comité va se pencher ce soir sur le projet de loi C-28. Notre premier témoin de la soirée est M. Trevor Williams, le président et directeur général de «Family Service Canada».

Monsieur Williams, nous allons écouter votre exposé, après quoi nous passerons aux questions.

**M. Trevor Williams, président et directeur général, Family Service Canada:** Merci, monsieur le président. Au nom du conseil d'administration de Family Service Canada, je tiens à vous remercier de m'avoir invité à comparaître ce soir devant ce comité sénatorial pour parler du projet de loi C-28.

Les préoccupations que nous exprimons portent uniquement sur les allocations familiales, mais nous sommes également inquiets face aux changements apportés aux prestations de sécurité de la vieillesse. Nous éprouvons notamment des réserves, pour une question de principe et également sur le plan pratique, à l'égard de la «récupération» des prestations. Cela pose de sérieux problèmes qu'il faut résoudre, selon nous, avant de songer à mettre en œuvre ce genre de dispositions.

Tout d'abord, nous tenons à préciser que Family Service Canada s'oppose catégoriquement à la récupération des allocations familiales et des prestations de sécurité de la vieillesse. Cette récupération compromet sérieusement le principe de l'universalité. Même si nous avons entendu dire que ce principe ne serait pas abandonné, si vous versez les prestations à une personne pour les lui reprendre entièrement, vous vous attaquez aux principes fondamentaux des allocations familiales.

Des familles ayant un revenu identique ne rembourseront pas les prestations dans la même proportion, ce qui nous préoccupe vivement. Il n'est tout simplement pas possible d'appliquer les dispositions relatives à cette récupération telle que l'envisage le ministre des Finances.

De plus, nous craignons que des contribuables ayant le même revenu n'ait pas à rembourser le même montant. Encore une fois, il est impossible de récupérer les prestations sans causer des injustices.

Nous avons également entendu le ministre des Finances, le président du Comité des finances et d'autres déclarer, lors de



[Text]

from general discussion with respect to the family allowance program, that moneys removed from the program through the clawback will be redirected to lower-income families. This is simply not true and it is not verifiable in any of the documents presented by the Minister of Finance or anyone else.

We are deeply concerned that the abandonment of the universal program is a signal to Canadians that the collective will on the part of society to recognize and to tangibly contribute to the wellbeing of certain sectors and groups in society, namely, those families raising children, is no longer part of the Canadian fabric. We are also concerned that by the abandonment of the universal program we are going to stigmatize, separate and, in many ways, set apart recipients of the benefit. The universal nature of the program protects Canadians from the discretionary judgment of officials and to accept the clawback provision is to surrender to this discretionary judgment and allow for changes in the future at the will of officials without any real opportunity for review.

Of course, we are also concerned with the fact that by eliminating the universal nature of this program and that of the old age security program we will have undermined all of the safety-net provisions which were put in place some 40 years ago without an opportunity for either of those programs to be debated on their own merits. This, in effect, is an attempt to override the intent of one act by provisions in another act and we feel that this is a very dangerous precedent to accept.

On that basis, Mr. Chairperson, I would be pleased to entertain questions with respect to the kinds of implications that I believe this will have.

Before I do, however, I should like to identify Family Service Canada. This organization speaks for over 100 organizations located at local and provincial levels representing over 300 service sites in Canada. We offer services to over 500,000 families a year in the areas of family counselling, family-life education and a variety of community support programs such as day care, meals on wheels and home support programs. We are only too familiar with the kinds of problems faced by families and seniors today in terms of their ability to live and participate fully in the present state of this society.

**The Acting Chairman:** I do not want to press anyone but, as you know, this evening we will hear from representatives from three different groups. Mr. Williams is now appearing before us at 7:30 p.m.; we have another witness scheduled to appear at 8:00 p.m. and yet another at 8:30 p.m. Therefore, we have about 20 minutes with Mr. Williams.

**Senator Grafstein:** I take it your main concern is the inequity of the clawback based on the fact that this bill moves away from the concept of treating family income as family income and moves to the clawback based on individual income. Is that one of your major concerns as a group representing the family unit?

**Mr. Williams:** Perhaps I may go further than that. It certainly is an implication. We have for many years not really had a family income base in this country. With almost 66 per cent of all two-parent families—both parents being in the work-

[Traduction]

discussions sur le programme d'allocations familiales, que l'argent récupéré serait redirigé vers les familles à faible revenu. Ce n'est tout simplement pas vrai et ce n'est pas non plus vérifiable dans les documents présentés par le ministre des Finances ou qui que ce soit.

Nous craignons fort que l'abandon du principe de l'universalité ne traduise le refus de la société de continuer à contribuer au bien-être de certains groupes de Canadiens, autrement dit les familles qui élèvent des enfants. Nous craignons également que cela n'ostracise et ne sépare des autres les bénéficiaires des prestations. Le caractère universel de ce programme protège les Canadiens contre les décisions arbitraires des fonctionnaires et l'acceptation des dispositions relatives à la récupération revient à leur accorder un pouvoir discrétionnaire et à leur permettre d'apporter des changements ultérieurs sans se réserver un véritable droit de regard.

Bien sûr, nous craignons également que la suppression du caractère universel des allocations familiales et des prestations de sécurité de la vieillesse n'entraîne la dégradation des programmes sociaux instaurés il y a une quarantaine d'années sans qu'il soit possible de les examiner en fonction de leurs mérites respectifs. En fait, on cherche à éliminer l'esprit d'une loi au moyen des dispositions d'une autre loi, ce qui nous paraît constituer un dangereux précédent.

Cela dit, monsieur le président, je me ferai un plaisir de répondre à vos questions concernant les répercussions de cette mesure.

Mais d'abord, je voudrais vous présenter Family Service Canada. Nous représentons une centaine d'organismes locaux et provinciaux qui ont plus de 300 points de service répartis dans l'ensemble du pays. Nous desservons plus de 500 000 familles par an dans les domaines du counselling familial, de la préparation à la vie familiale et dans le cadre de divers programmes de soutien communautaire tels que les garderies, la livraison du repas aux personnes âgées et les programmes de soutien à domicile. Nous ne connaissons que trop bien les difficultés que les familles et les personnes âgées doivent surmonter pour vivre dans la société d'aujourd'hui et en être des membres à part entière.

**Le président suppléant:** Je ne veux pas vous bousculer, mais comme vous le savez, nous allons entendre ce soir les représentants de trois groupes différents. M. Williams comparaît maintenant devant nous, à 19 h30; nous avons un autre témoin qui doit venir à 20 heures et un autre à 20 h 30. Nous allons donc passer environ 20 minutes avec M. Williams.

**Le sénateur Grafstein:** Si j'ai bien compris, vous vous inquiétez surtout devant l'injustice de la récupération parce que ce projet de loi impose non pas le revenu familial, mais le revenu personnel. Est-ce là l'une de vos principales préoccupations étant donné que vous représentez la famille?

**M. Williams:** J'irai peut-être même plus loin. Il s'agit certainement d'un facteur. Depuis des années, l'impôt n'est plus vraiment basé sur le revenu familial. Étant donné que dans près de 66 p. 100 des familles biparentales, les deux parents

[Text]

force—today the individual income filer has become the primary source of income revenue for the government. In the original discussions of this bill, particularly with respect to the clawback in family allowance, the government stated that this would clawback dollars from families with high incomes. That is simply not the case, because, of course, the clawback is based on individual taxpayer's income, not on family income.

A family with a net income of \$99,000 a year would not be subjected to the clawback because of the way the income is structured, while a family with a net income of \$56,000 a year will have the full clawback implemented. So what we have is a vertical inequity situation.

In addition to that, another concern we have relates to a horizontal inequity issue—and I have used an example in here that I hope does not offend. This seems to be the example that is most prevalent. This example cites a member of Parliament's income in the area of \$82,000 a year, of which \$20,000 is already exempt from tax.

**The Chairman:** That is for a member of the House of Commons.

**Mr. Williams:** Yes, not a member of the Senate.

**The Chairman:** I wanted that to be clear on the record.

**Mr. Williams:** I did say a member of Parliament. The issue, of course, is that by a variety of tax deductions which are available the net income would be reduced thereby, in effect, not subjecting them to clawback, while somebody else with exactly the same income would have the potential to pay the clawback.

This creates an inequitable situation, both horizontal and vertical. In the long run that will discredit the decision to go ahead with this kind of clawback and cause a major concern for the implementation of the program.

**Senator Grafstein:** Respecting indexation, would you tell us what inequities lie with the indexation provisions?

**Mr. Williams:** When the government put forward a discussion paper on family and elderly benefits in 1985, what the government was proposing was a removal of indexation, which, in effect, caused indexation to occur at that greater than 3 per cent rate.

This is a very direct erosion of the base from which the tax is initiated. In other words, the threshold continues to drop as inflation continues to rise, and in this case—this is not my figure, but comes from a statement from the National Council on Welfare, and many of us agree with it—a straight-line projection some nine years from now would indicate that an individual tax filer with an income of between \$35,000 and \$39,000 a year, in 1988 dollars, would be subjected to the total clawback, or at least part of it, which means that a program which started off as a \$50,000 high income clawback becomes, for want of a better term, a moderate income clawback, and with family incomes in this country averaging \$46,000 a year, any individual with an income of \$39,000 will not be considered a high income earner.

**Senator Grafstein:** What does your organization consider the poverty line or below?

[Traduction]

travaillent, l'impôt sur le revenu des particuliers constitue la principale source de recettes du gouvernement. Au début du débat sur ce projet de loi, le gouvernement a déclaré, surtout en ce qui concerne la récupération des allocations familiales, que cette mesure toucherait les familles riches. Ce n'est tout simplement pas le cas étant donné que la récupération se fonde sur le revenu de chaque contribuable et non pas le revenu familial.

Dans certains cas, la famille dont le revenu net est de 99 000 \$ par an ne sera pas touchée tandis que celle qui ne dispose que de 56 000 \$ par an devra restituer la totalité des prestations. Par conséquent, cela crée une injustice lorsqu'il y a une différence de revenu.

Mais la situation est également injuste lorsque le revenu est le même et je prendrai ici un exemple qui, je l'espère, ne vous offensera pas. Apparemment, c'est l'exemple le plus souvent cité. Il se base sur le revenu d'un député qui est d'environ 82 000 \$ par an, dont 20 000 \$ qui sont exonérés d'impôt.

**Le président:** Il s'agit d'un député.

**M. Williams:** Oui, ce n'est pas le salaire d'un sénateur.

**Le président:** Je tenais à ce qu'on le précise.

**M. Williams:** J'ai dit qu'il s'agissait du salaire d'un député. Les diverses déductions d'impôt disponibles permettent de réduire le revenu net si bien que, dans le cas du député, les prestations ne sont pas récupérées alors qu'une autre personne ayant exactement le même revenu risque d'avoir à rembourser le plein montant.

Cela crée une situation injuste. A long terme, la décision d'instaurer ce genre de récupération s'en trouvera discréditée et cela posera un sérieux problème pour la mise en œuvre du programme.

**Le sénateur Grafstein:** En ce qui concerne l'indexation, pourriez-vous nous dire quelles injustices vous voyez là?

**M. Williams:** Lorsque le gouvernement a publié un document de discussion sur les prestations aux familles et aux personnes âgées en 1985, il proposait de supprimer l'indexation et d'indexer les prestations seulement lorsque le taux d'inflation dépassait 3 p. 100.

Cela réduit directement l'assiette de l'impôt. Autrement dit, le seuil baisse au fur et à mesure que l'inflation augmente. Selon ces chiffres, qui sont tirés d'une déclaration du Conseil national du bien-être social sur laquelle beaucoup de gens sont d'accord, d'ici neuf ans, le contribuable dont le revenu s'élèvera entre 35 000 \$ et 39 000 \$ par an, en dollars de 1988, perdra la totalité de ses prestations, ou du moins une partie. Autrement dit, une récupération qui commençait, au départ, à 50 000 \$, ce qui constitue un revenu élevé, toucherait également les revenus moyens étant donné qu'une personne ayant un revenu de 39 000 \$ ne peut pas être considérée comme un gros salarié vu que le revenu familial s'élève en moyenne à 46 000 \$ par an au Canada.

**Le sénateur Grafstein:** A quel niveau votre organisme situe-t-il le seuil de la pauvreté?



[Text]

**Mr. Williams:** As you can appreciate, poverty lines are difficult, but the average poverty line we have used in relation to a family of four, living in an urban centre—and, by the way, that allows them to participate in society as opposed to simply subsisting in society—is approximately \$24,000 a year. That is the poverty line.

If you relate that to Toronto, which is an aberration today that we can all understand, that is an impossible income to live on. That is a cross-Canada average, and that takes into account people living in small outposts in Newfoundland.

**Senator Grafstein:** I represent Toronto. What is it for Toronto?

**Mr. Williams:** Some of the figures go as high as \$28,000 to \$31,000, depending on whether they are living in public housing.

As you can appreciate, if in today's marketplace you are paying upwards of \$800 or \$900 a month in rent alone, it is not unusual to find a family living in poverty today paying upwards of 66 per cent of their income on housing. That, of course, leaves very little for other major staples in their life-style.

**Senator Simard:** I want to tell you that I am not a member of the House of Commons, but if I were, I would tell you that the real salary comes closer to \$62,000, because those people have to pay for accommodation in Ottawa. However, that is neither here nor there.

At page 2 of your brief you state:

Universally applied programs do not stigmatize or separate out recipients.

That is one of the reasons you use for defending total universality. I do not think this bill stigmatizes anybody. It taxes back people who have incomes of \$55,000. How does this bill stigmatize and separate out recipients? There is no means test. The income of the individual is taxed. I do not understand where the stigma lies.

**Mr. Williams:** The stigma, of course, arises through the phenomenon that probably those people who need to retain the family allowance are those who are poor. Those who do not need to retain it can pay it back.

This is similar to what many of us in this business have dealt with for many years. I recall working in Alberta as an income security worker back in the 1960s and handing out food stamps to families. The welfare cheques used to be a different colour from the general government cheques.

**Senator Simard:** In this case, no one will be aware. This is something between Revenue Canada and the taxpayer. There are no coloured cheques. They are all receiving it, and the taxpayer who has an income exceeding \$55,000 reimburses it.

At page 3 of the brief you state:

[Traduction]

**M. Williams:** Bien sûr, c'est difficile à établir, mais pour une famille de quatre personnes qui habite dans un milieu urbain, nous situons le seuil de la pauvreté à environ 24 000 \$ par an, ce qui lui permet de jouer un rôle actif dans la société au lieu de se contenter d'y subsister. Voilà où nous situons le seuil de la pauvreté.

Toutefois, si vous prenez Toronto, qui représente une véritable aberration, il est impossible d'y vivre avec ce genre de revenu. Il s'agit d'une moyenne pour l'ensemble du Canada qui tient compte des familles vivant dans les petits villages isolés de Terre-Neuve.

**Le sénateur Grafstein:** Je représente Toronto. Quel est le chiffre pour Toronto?

**M. Williams:** Ce chiffre se situe entre 28 000 \$ et 31 000 \$, selon que la famille vit ou non dans un logement subventionné.

Si vous devez déboursier 800 \$ ou 900 \$ par mois rien que pour le loyer, il arrive souvent que les familles pauvres doivent consacrer jusqu'à 66 p. 100 de leur revenu au logement. Cela ne leur laisse plus grand-chose pour les autres nécessités de la vie.

**Le sénateur Simard:** Je précise que je ne siège pas à la Chambre des communes, mais je peux quand même vous dire que le salaire réel du député se rapproche davantage de 62 000 \$ étant donné qu'il doit payer pour se loger à Ottawa. Néanmoins, c'est une autre histoire.

À la page 2 de votre mémoire, vous dites ceci:

Les programmes universels n'ont pas pour effet d'ostaciser les bénéficiaires.

C'est une des raisons que vous invoquez pour justifier l'universalité totale. Je ne pense pas que ce projet de loi ostracise qui que ce soit. Il impose les personnes qui ont un revenu de 55 000 \$. En quoi ce projet de loi ostacise-t-il les prestataires? Les prestations ne sont pas versées en fonction du revenu. C'est le revenu du particulier qui est imposé. Je ne vois pas où se situe l'ostracisme.

**M. Williams:** Il réside dans le fait que les gens qui conservent les allocations familiales sont ceux qui sont pauvres. Ceux qui n'en ont pas besoin peuvent les rembourser.

Cette situation se compare à celle que nous avons connue pendant des années. Dans les années 60, je travaillais en Alberta où je distribuais des timbres d'alimentation aux familles dans le cadre du programme de sécurité du revenu. Les chèques d'assistance sociale n'étaient pas de la même couleur que les autres chèques du gouvernement.

**Le sénateur Simard:** Dans ce cas-ci, personne ne le saura. Seuls Revenu Canada et le contribuable seront au courant. Il y a pas de chèque de couleur différente. Tout le monde le reçoit et le contribuable dont le revenu dépasse 55 000 \$ le rembourse.

A la page 3 de votre mémoire vous dites ceci:



## [Text]

Universally applied programs are inherently fair and are not subject to the discretionary judgment of officials;

What do you have in mind when you make that comment? How does Bill C-28 change that? How does it give more discretion or leave the discretion? The threshold is set and it is almost mechanical, automatic.

**Mr. Williams:** In both cases this is a major problem for the Senate to consider. The family allowance program was not set up as a welfare benefit. It was introduced not as a supplement to a family's income but as a payment to all families in recognition of the horizontal inequity which occurs between families raising children and families not raising children at the same income level.

The discretionary judgment in this case, the way it is originally designed, is eliminated. Unfortunately, if Bill C-28 is allowed to proceed with this clawback in place, we are allowing one set of legislation to override another set of legislation. I do not foresee how, in the future, we would prevent or protect someone within the department of income security deciding, with consultation with the minister, that the threshold is too high this year and would not be adjusted. There is no protection any longer for the universal nature of the program. If we do not accept universality as a concept, then certainly any of these points can be argued. The issue here, however, is that as long as universality is challenged, the program is opened to discretionary judgment on the part of people who will administer that program in the future.

That was not the intent of the original program. Thus, one of the suggestions that we have made to the Senate would be that serious consideration be given to the review of the family allowance provisions on their own merit if this act is to be amended. We are amending another act through the back door without having the benefit of discussion. It does open it up to a very discretionary way of dealing with law. That is my concern. Bill C-28 opens that door.

**Senator Simard:** You say that an official could come forward next year or the year after to advise the minister to change or to reduce the threshold. I submit to you that the same official or the government could decide to increase the threshold because of more resources or whatever. What is wrong with that? It will amend the law, but we are not doing this in the middle of the night. I think it is the sort of decision that governments have been used to making. It varies every year, I suppose, depending on different things. Why should this one be any different?

**Mr. Williams:** The fact in this case is that we are not discussing amendments to the family allowance program. We are not discussing that legislation. It has not had the privilege of defence; it has not had the privilege of review; it is not before the house. It is being amended through the back door.

**Senator Simard:** What would you do if there were a committee constituted to study the family allowance legislation? You would be making the same argument.

## [Traduction]

Les programmes universels sont équitables et ne dépendent pas des décisions arbitraires prises par les fonctionnaires:

Pourriez-vous préciser votre pensée? En quoi le projet de loi C-28 change-t-il les choses sur ce plan? En quoi favorise-t-il les décisions arbitraires? Le seuil fixé est appliqué de façon systématique.

**M. Williams:** Dans un cas comme dans l'autre, le Sénat doit se pencher sur une question cruciale. Les allocations familiales ne devraient pas être, au départ, des prestations d'assistance sociale. Elles visaient non pas à compléter le revenu familial, mais à combler la différence entre les familles qui ont des enfants et celles qui n'en ont pas et qui disposent du même revenu.

Pour ce qui est des décisions arbitraires, le principe à l'origine des prestations se trouve éliminé. Malheureusement, si le projet de loi C-28 est adopté sous sa forme actuelle, nous allons donner à une loi la primauté sur une autre. Je ne vois pas comment, à l'avenir, nous pourrions empêcher un fonctionnaire du ministère, chargé d'administrer la sécurité du revenu, de décider, en consultant le ministre, que le seuil est déjà trop haut cette année-là et qu'il ne faut pas le relever. Le caractère universel du programme n'est plus protégé. Si l'on n'accepte pas le principe de l'universalité, ces arguments peuvent certainement être contestés. Néanmoins, si ce principe est remis en question, ceux qui seront chargés d'administrer le programme pourront prendre des décisions arbitraires.

Telle n'était pas l'intention initiale du programme. Par conséquent, nous recommandons au Sénat de réexaminer sérieusement les dispositions relatives aux allocations familiales si l'on décide de modifier la loi qui s'y rapporte. Nous modifions une autre loi par des moyens détournés sans pouvoir débattre de la question. Il s'agit là d'une façon très arbitraire de procéder. C'est ce qui m'inquiète. Le projet de loi C-28 ouvre la porte à ce genre d'abus.

**Le sénateur Simard:** Vous dites que l'année prochaine ou l'année suivante, un fonctionnaire pourrait conseiller au ministre de modifier ou d'abaisser le seuil. En fait, ce même fonctionnaire ou le gouvernement pourrait aussi bien décider de relever le seuil si les ressources budgétaires ont augmenté ou pour une raison quelconque. Qu'y a-t-il de mal à cela? La loi va être modifiée, mais nous le faisons pas en cachette. Voilà, selon moi, le genre de décision que le gouvernement a l'habitude de prendre. Cela varie sans doute d'une année à l'autre, selon les circonstances. Pourquoi faudrait-il procéder différemment dans ce cas?

**M. Williams:** Nous ne sommes pas en train d'étudier des modifications au programme d'allocations familiales. Ce n'est pas de cette loi dont nous discutons. Nous ne pouvons pas la défendre ni l'examiner; elle n'a pas été soumise à la Chambre. On la modifie par des moyens détournés.

**Le sénateur Simard:** Que feriez-vous si un comité était établi pour étudier la Loi sur les allocations familiales? Vous invoqueriez le même argument.

[Text]

**Mr. Williams:** I would be making the same argument based on the fact, however, that the act was being reviewed on its own merit, not being amended by another act, not being interfered with by another act.

**Senator Gigantès:** You say that the threshold above which the clawback operates can be varied by regulation by officials without this being passed by Parliament or submitted to Parliament. Have I understood you correctly?

**Mr. Williams:** My concern, senator, is that at this point in time we have no indication whatsoever that there is any protection for the Family Allowances act or for the Old Age Security Act, for that matter, because this act is being interfered with. I do not know whether the officials recommended this change, whether the minister chose this change or whether cabinet made this decision. What we do know, however, is that the payments to statutory programs in this area have, since 1985, been continuously eroded. In the foreseeable future, given the present government's policy of the elimination of the deficit, I do not see that there would be an attempt to enhance this threshold.

**Senator Gigantès:** Except, of course, just before elections, as Senator Simard was probably implying when he said that the threshold could possibly be raised.

**Mr. Williams:** I cannot comment on that, senator, but I certainly know that we are not in this case dealing with this act. What we are dealing with is a method by which money is being removed from a statutory program on one side through regulation, through an act on another matter. It was originally designed to be universal. Universality has been attacked. That is all that is evident from this procedure.

**Senator Gigantès:** If I understand you correctly, you have no objection to a progressive income tax.

**Mr. Williams:** We very strongly support that.

**Senator Gigantès:** And the progressive income tax would take from a rich recipient of OAS more than it would take from a poor recipient of OAS.

**Mr. Williams:** As is presently the process with the present legislation.

**Senator Gigantès:** What you are objecting to is an additional tax striking at a particular form of income, singling out a particular form of income?

**Mr. Williams:** Precisely. Not only that, but the equity that then results from the application of that particular attack on that type of income.

**Senator Gigantès:** When it comes to family allowance, if I understand you correctly, you are saying that the source of income received by families with children who therefore have higher expenses will be attacked at a higher rate than will other forms of income.

**Mr. Williams:** There is no question about that. Our percentage would indicate that those above the \$50,000 threshold will experience a tax increase of almost 15 per cent. Those below could experience as much as 6 per cent because of this.

[Traduction]

**M. Williams:** J'invoquerais le même argument, mais en tenant compte du fait que la loi est examinée en fonction de ses propres mérites au lieu d'être modifiée au moyen d'une autre loi.

**Le sénateur Gigantès:** Vous dites que les fonctionnaires peuvent modifier, en édictant des règlements, le seuil au-dessus duquel les prestations sont récupérées, sans consulter le Parlement. Est-ce bien ce que vous avez dit?

**M. Williams:** Ce qui m'inquiète, sénateur, c'est que pour le moment, rien n'indique que la Loi sur les allocations familiales ou la Loi sur la sécurité de la vieillesse seront protégées. J'ignore si les fonctionnaires ont recommandé ce changement ou si cette décision a été prise par le ministre ou le Cabinet. Tout ce que nous savons, c'est que, depuis 1985, le financement de ces programmes statutaires n'a cessé de diminuer. Étant donné que le gouvernement a pour politique de résorber son déficit, je ne pense pas qu'il cherche à relever ce seuil au cours des années à venir.

**Le sénateur Gigantès:** Sauf à la veille des élections comme le sénateur Simard l'a sans doute laissé entendre lorsqu'il a dit que le seuil pourrait être relevé.

**M. Williams:** Je ne peux pas dire ce qu'il en est, mais je sais que le Parlement ne se penche pas sur cette loi. Il se penche sur une méthode permettant de soustraire de l'argent à un programme statutaire au moyen de règlements ou d'une loi portant sur une autre question. Au départ, ces programmes devaient être universels. L'universalité se trouve compromise. Voilà ce que nous constatons.

**Le sénateur Gigantès:** Si j'ai bien compris, vous ne voyez pas d'objections à un impôt progressif sur le revenu.

**M. Williams:** Nous sommes tout à fait pour.

**Le sénateur Gigantès:** Et cet impôt progressif consiste à prendre davantage d'argent aux riches qui reçoivent la sécurité de la vieillesse qu'aux bénéficiaires qui sont pauvres.

**M. Williams:** Comme le prévoit la loi actuelle.

**Le sénateur Gigantès:** Ce dont vous ne voulez pas, c'est d'une loi supplémentaire qui frappe une source particulière de revenu?

**M. Williams:** Exactement. Nous nous opposons également à l'injustice résultant du fait que l'on s'en prenne à ce type de revenu.

**Le sénateur Gigantès:** Pour ce qui est des allocations familiales, si j'ai bien compris vos propos, vous dites que les familles ayant des enfants, qui ont donc des dépenses plus élevées, paieront un taux plus élevé sur cette source de revenu que sur les autres.

**M. Williams:** Cela ne fait aucun doute. Selon nos chiffres, les personnes qui se situent au-dessus du seuil de 50 000 \$ verront leurs impôts augmenter de près de 15 p. 100. Celles qui se trouvent en dessous risquent d'avoir à subir 6 p. 100 d'augmentation à cause de cette mesure.



[Text]

**The Acting Chairman:** Are there any further questions? There being none, on behalf of the committee I wish to thank Mr. Williams for his presentation. We will now hear from representatives of the Canadian Teachers' Federation.

**Ms. Kitty O'Callaghan, President, Canadian Teachers' Federation:** Good evening, Mr. Chairperson. Good evening, senators.

**The Acting Chairman:** I will call you, if you don't mind. I would ask you to introduce yourselves.

**Ms. O'Callaghan:** I am Kitty O'Callaghan, President of the Canadian Teachers' Federation. Seated to my right is Mrs. Geraldine Gilliss, who is Director of our Education Department. Harvey Weiner, who is seated to my left, is the Assistant Executive Director; and seated next to him is Stirling McDowell, who is the Executive Director of the Canadian Teachers' Federation.

**The Acting Chairman:** Do you have a statement to make before we move to questions? If so, please proceed.

**Mrs. O'Callaghan:** Yes, senator, I have just a short presentation. I believe you have already received our brief.

**The Chairman:** Yes, we have just received it.

**Ms. O'Callaghan:** We would like to touch upon some highlights. The Canadian Teachers' Federation represents a quarter of a million teachers from public schools throughout Canada. I would like to thank the committee and the committee chairman for entertaining us tonight.

As a principled position, we favour payment of old age security benefits on a universal basis and a progressive system of income tax. We oppose the tax-back provision.

It can be argued that the rich will benefit most in the absence of universality and the reduction in benefits to those eligible will ease their tax load. For the poor especially, we believe that the absence of full indexing is a major flaw. The tax-back provision hits middle income earners hard and erodes the standard of living of those who retired under the premise that universal old age security would provide a decent standard of post-retirement living.

Ms. Gilliss will comment later on Table 2 in our brief, which demonstrates the impact of the tax-back on current retirees. Universal social programs are a symbol of equality in Canada. Targetting all social programs to those who are poor will strain, if not break, the social bonds that unite all Canadians. Social justice cannot be based simply on the transfer of funds from richer to poorer individuals. Basic social programs should be universal. Socially acceptable practices such as transferring income from those without young children to those who are raising young children are an important way of Canadian life. Similarly, the practice of transferring income from those working to those who are elderly or unable to participate in the labour force is a tradition we feel worth maintaining. It reinforces a Canadian tradition that shows respect for senior citizens and heads of family.

[Traduction]

**Le président suppléant:** Avez-vous d'autres questions? Comme il n'y en a pas, au nom du comité, je remercie M. Williams de son témoignage. Nous allons maintenant entendre des représentants de la Fédération canadienne des enseignants.

**Mme Kitty O'Callaghan, présidente, Fédération canadienne des enseignants:** Bonsoir, monsieur le président. Bonsoir, sénateurs.

**Le président suppléant:** Si vous le voulez bien, je vais vous demander de vous présenter.

**Mme O'Callaghan:** Je suis Kitty O'Callaghan, présidente de la Fédération canadienne des enseignants. À ma droite, se trouve Mme Geraldine Gilliss, directrice de notre service d'éducation. À ma gauche se trouve Harvey Weiner, notre directeur général adjoint et à côté de lui, Stirling McDowell, le directeur général de la Fédération canadienne des enseignants.

**Le président suppléant:** Avez-vous une déclaration à faire avant que nous passions aux questions? Si c'est le cas, la parole est à vous.

**Mme O'Callaghan:** Oui, sénateur, j'ai un bref exposé à vous faire. Je crois que vous avez déjà reçu notre mémoire.

**Le président:** Oui, nous venons de le recevoir.

**Mme O'Callaghan:** Nous aimerions souligner quelques faits saillants. La Fédération canadienne des enseignants représente un quart de million d'enseignants des écoles publiques des quatre coins du pays. Je tiens à remercier le comité et son président d'avoir bien voulu nous recevoir ce soir.

Nous sommes en faveur du paiement des prestations de sécurité de la vieillesse sur une base universelle et d'un impôt progressif sur le revenu. Nous nous opposons aux dispositions prévoyant la récupération des prestations.

En l'absence d'universalité, les riches se trouveront plus avantagés étant donné que la réduction des prestations accordées aux personnes admissibles allégera leur fardeau fiscal. À notre avis, c'est une grave erreur que de ne pas indexer entièrement les prestations, surtout pour les pauvres. Leur récupération touche durement les familles à revenu moyen et réduit le niveau de vie de ceux qui ont pris leur retraite en croyant que la sécurité de la vieillesse universelle leur permettrait de vivre décemment.

Mme Gilliss parlera tout à l'heure du tableau 2 de notre mémoire qui montre les répercussions de ces mesures fiscales sur les personnes qui sont actuellement à la retraite. Les programmes sociaux universels sont un symbole d'égalité au Canada. L'orientation de tous les programmes sociaux vers les pauvres va étirer dangereusement ou même rompre les liens sociaux qui unissent tous les Canadiens. La justice sociale ne consiste pas seulement à redistribuer aux pauvres l'argent des riches. Les programmes sociaux de base devraient être universels. Les pratiques socialement acceptables qui consistent par exemple à redistribuer une partie du revenu des familles sans enfant à celles qui élèvent de jeunes enfants occupent une place importante dans notre mode de vie. La redistribution aux personnes âgées ou à ceux qui ne peuvent pas travailler d'une partie du revenu du travailleur est également une tradition que nous estimons nécessaire de préserver. Cette tradition est con-



[Text]

The CTF would prefer that Canada retain old age security as a universal benefit, subject only to normal taxation measures. Should the Senate be unable to convince the members of the House of Commons to remove references to old age security, we would urge the Senate to stand firm on the issue of indexation of the income threshold to the full increase in the CPI. That is surely the minimum acceptable position.

I would ask Ms. Gilliss to briefly go through the tables with you. You will find them on page 3 of our brief.

**Ms. Geraldine Gilliss, Director of Research and Information Services, Canadian Teachers' Federation:** The purpose of the two tables is to illustrate, through straight-line projects, the changing relationships between the threshold and other measures.

Table 1 indicates that at the present time the \$50,000 threshold is approximately 181 per cent of the average wage. However, there is a strong de-indexing effect as each decade goes by. In 20 years' time, the threshold is approximately equal to the average wage as it then would be.

**Senator Gigantès:** Are you assuming an inflation rate of 5 per cent?

**Ms. Gilliss:** The assumption is that the average wage goes up by 5 per cent a year, which is not unknown, and that the threshold is 5 per cent less the 3 points.

**Senator Simard:** Are you assuming that for the next four years the \$50,000 will remain the same?

**Ms. Gilliss:** I am assuming that it would go up, but it would not go up as fast. Therefore the relationship between the average wage and the threshold would change over time. In 20 years the average wage and the threshold indexed only at 2 per cent would be the same. Continued another 20 years, the threshold would have fallen to about half the average wage, which would be below the poverty level.

This legislation does that unless, of course, it is changed by future governments, which can be done. However, I would be happier today if this was not what the legislation said.

**Senator Simard:** If we could afford all the things that people are asking and remain as affluent as we were 10 years ago, we might not be talking threshold tonight.

**Ms. Gilliss:** Table 2 illustrates that people who have retired in good faith at levels of income, thinking that the cornerstone of the retirement system would remain in place, will be rudely awakened as they fall under the threshold. People who have already retired are very likely to be affected by this provision.

Table 2 illustrates in which decade different individuals would be affected by it. It is essentially the same story as in Table 1, but told in a slightly different mode.

[Traduction]

forme à celle qui veut que nous respectons les personnes âgées et les chefs de famille.

La Fédération préférerait que les prestations de sécurité de la vieillesse demeurent universelles et soient seulement assujetties aux dispositions fiscales normales. Si le Sénat n'est pas capable de convaincre la Chambre des communes d'enlever du projet de loi les dispositions relatives à la sécurité de la vieillesse, nous l'exhortons à ne pas céder pour ce qui est de l'indexation du seuil de revenu en fonction de l'indice des prix à la consommation. Cela constitue le minimum acceptable.

Je demanderais à Mme Gilliss d'examiner rapidement les tableaux avec vous. Vous les trouverez à la page 3 de notre mémoire.

**Mme Geraldine Gilliss, directrice des services de recherche et d'information, Fédération canadienne des enseignants:** Le but de ces deux tableaux est de montrer, au moyen de projections, l'évolution du rapport entre le seuil et les autres mesures.

Le tableau 1 montre qu'à l'heure actuelle, le seuil de 50 000 \$ représente environ 181 p. 100 du salaire moyen. Cependant, il y aura une désindexation très marquée au cours de chaque décennie. D'ici 20 ans, le seuil sera à peu près égal au salaire moyen en vigueur à ce moment-là.

**Le sénateur Gigantès:** Supposez-vous que le taux d'inflation sera de 5 p. 100?

**Mme Gilliss:** Nous supposons que le salaire moyen augmentera de 5 p. 100 par an et que le seuil augmentera de 5 p. 100 moins les 3 p. 100.

**Le sénateur Simard:** Supposez-vous qu'il restera à 50 000 \$ au cours des quatre prochaines années?

**Mme Gilliss:** Je suppose qu'il augmentera, mais pas aussi rapidement. Par conséquent, le rapport entre le salaire moyen et le seuil va évoluer. D'ici 20 ans, le salaire moyen et le seuil, qui ne sera indexé qu'à 2 p. 100, vont se rejoindre. Vingt ans plus tard, le seuil sera ramené à environ la moitié du salaire moyen, soit en dessous du seuil de la pauvreté.

Telles sont les conséquences de cette loi, à moins qu'elle ne soit modifiée par les gouvernements futurs, ce qui est toujours possible. Néanmoins, je préférerais que la loi ne contienne pas ce genre de disposition.

**Le sénateur Simard:** Si nous pouvions payer tout ce que les gens demandent en étant aussi prospères qu'il y a dix ans, nous ne parlerions peut-être pas de seuil ce soir.

**Mme Gilliss:** Au tableau 2, vous pouvez voir que les gens qui ont pris leur retraite avec un certain revenu en pensant que la pierre angulaire du régime de retraite demeurerait en place, vont avoir une mauvaise surprise lorsqu'ils se retrouveront en dessous du seuil. Les retraités seront très probablement touchés par cette disposition.

Le tableau 2 montre les effets de cette mesure, d'une décennie à l'autre, sur diverses catégories de personnes. Il présente à peu près les mêmes renseignements que le tableau 1, mais sous une forme légèrement différente.

[Text]

**Senator Grafstein:** I should like to understand these tables more precisely. What level of retirement income would those teachers in Canada be at who are retiring this year? I would like to understand what percentage of your teachers' group would fall into these categories? Do you have any idea about the number of people who are retiring this year?

**Ms. Gilliss:** A teacher today with a full-service career would have a pension in the range of the average wage. That does not include any other source of income from savings.

**Senator Grafstein:** What is the average wage? Are you saying it is \$27,700?

**Ms. Gilliss:** That is correct.

**Senator Grafstein:** Those people in your association who are retiring this year would have income from their employment as a teacher of approximately \$27,000 to \$28,000 a year; is that what you are saying?

**Ms. Gilliss:** Somewhat, yes.

**Senator Grafstein:** When does the line converge for your members? In other words, when do the retirement levels, based on the de-indexing, cut across your average members?

**Ms. Gilliss:** That would be in the years 2004 and 2009.

**Senator Grafstein:** You are assuming a 5 per cent inflation rate?

**Ms. Gilliss:** That is right.

**Senator Grafstein:** I take it that these numbers are very sensitive to inflationary figures. If inflation goes up a point or two, as has happened in the past, then the impact is even greater; is that correct?

**Ms. Gilliss:** I tried that out, but it did not seem to change the relationships.

**Senator Grafstein:** Is it flat?

**Ms. Gilliss:** The time lines seemed to stay the same.

**Senator Grafstein:** So it does not change?

**Ms. Gilliss:** Because of the 3 point differential it did not appear to change.

**Senator Grafstein:** So it is a fixed number, in effect?

**Ms. Gilliss:** There is a fixed relationship between the two.

**Senator Grafstein:** My next question relates to the question I asked the gentleman from Family Service Canada. Are you concerned about the inequities with respect to the allocation of an individual's income as opposed to a family income, where an individual teacher who is making from all sources in excess of \$50,000 could be subject to the clawback, whereas somebody who is fortunate enough to have a family income of \$100,000 would not be subject to the clawback? Is your association concerned about that or are you concerned about only the individual teacher?

**Ms. Gilliss:** I believe you are asking a very dangerous question because we do have an income tax system that is basically based on individual taxation.

[Traduction]

**Le sénateur Grafstein:** J'aimerais mieux comprendre ces tableaux. Quel sera le revenu des enseignants canadiens qui prennent leur retraite cette année? J'aimerais savoir quelle proportion de votre groupe d'enseignants entrera dans ces catégories? Avez-vous une idée du nombre de personnes qui prennent leur retraite cette année?

**Mme Gilliss:** Un enseignant qui prend sa retraite aujourd'hui après avoir fait toute sa carrière dans l'enseignement a droit à une pension à peu près équivalente au salaire moyen. Cela ne comprend pas les autres sources de revenu provenant de ses économies.

**Le sénateur Grafstein:** Quel est le salaire moyen? Dites-vous qu'il est de 27 700 \$?

**Mme Gilliss:** C'est exact.

**Le sénateur Grafstein:** Les membres de votre association qui prennent leur retraite cette année disposeront d'un revenu d'environ 27 000 \$ à 28 000 \$ par an; est-ce bien ce que vous voulez dire?

**Mme Gilliss:** À peu près.

**Le sénateur Grafstein:** Où la ligne converge-t-elle pour vos membres? Autrement dit, compte tenu de la désindexation, quand le revenu de retraite de vos membres rejoindra-t-il le seuil?

**Mme Gilliss:** En 2004 et 2009.

**Le sénateur Grafstein:** En supposant un taux d'inflation de 5 p. 100?

**Mme Gilliss:** C'est exact.

**Le sénateur Grafstein:** Si je comprends bien, ces chiffres sont très sensibles à l'inflation. Si le taux d'inflation augmente de 1 p. 100 ou 2 p. 100, comme c'est arrivé par le passé, les répercussions seront encore plus fortes, n'est-ce pas?

**Mme Gilliss:** J'ai fait le calcul, mais il ne semble pas que le rapport soit modifié.

**Le sénateur Grafstein:** Le rapport est constant?

**Mme Gilliss:** Les résultats ne semblaient pas changer.

**Le sénateur Grafstein:** Il n'y a pas de changement?

**Mme Gilliss:** À cause de la différence de 3 p. 100, il ne semble pas y avoir de changement.

**Le sénateur Grafstein:** Il s'agit donc d'un chiffre fixe?

**Mme Gilliss:** Le rapport entre les deux reste fixe.

**Le sénateur Grafstein:** Ma question suivante se rapporte à celle que j'ai posée au représentant de Family Service Canada. Vous préoccupez-vous de l'injustice créée par l'imposition du revenu individuel plutôt que du revenu familial qui a pour effet de récupérer les prestations de l'enseignant dont le revenu total dépasse 50 000 \$, mais pas celles de celui qui a la chance d'avoir un revenu familial de 100 000 \$? Cette question préoccupe-t-elle votre association ou vous intéressez-vous uniquement à l'enseignant pris individuellement?

**Mme Gilliss:** Vous soulevez une question très dangereuse étant donné que notre impôt sur le revenu repose sur l'imposition personnelle.



[Text]

**Senator Grafstein:** It is and it is not.

**Ms. Gilliss:** That is true, but it depends on which way you want it to go. There are a lot of problems that arise as soon as one tries to use a family income as a base. There is a certain threat to the status of women and the state of matrimony. In some places where they have tried to use a family income base, they have had a lot of interesting divorce cases.

**Senator Grafstein:** I understand that. There was a very strong position put to us by the previous witness.

**Ms. Gilliss:** I understand that, but our association does not have that position.

**Senator Grafstein:** The GST is going to be based on family income. So you are not concerned about family incomes which are calculated for GIS or the refundable child tax credit, which are based on family income? That does not concern your association as a policy criticism?

**Ms. Gilliss:** No.

**Senator Gigantès:** I would refer to table 1 where you indicate that the average wage will increase by 5 per cent per year. However, the threshold increases by 2 per cent per year. Does that mean that it is being indexed at CPI minus 3?

**Ms. Gilliss:** Yes, that is correct.

**Senator Gigantès:** In the year 2029, what will a teacher starting today receive?

**Ms. Gilliss:** No old age security.

**Senator Gigantès:** Will it be taken away?

**Ms. Gilliss:** Yes.

**Senator Gigantès:** Am I correct in saying that you have no objection to progressive income tax that will take from a retiree with other sources of income a greater part of his total income than from a poorer one? Are you not opposed to progressive income tax?

**Ms. Gilliss:** No.

**Senator Gigantès:** Are you, like the last witness, opposed to discriminating against a particular source of income?

**Ms. Gilliss:** Yes.

**Senator Gigantès:** Has anyone explained to you, in a satisfactory manner, why old age security and family allowances have been singled out as sources of income against which this kind of fiscal discrimination can be practiced?

**Ms. O'Callaghan:** It certainly has not been explained to our satisfaction.

**Ms. Gilliss:** As we have pointed out in our brief, it is to the advantage of those who are wealthier and who would prefer to pay reduced taxes to have social programs very much reduced in size. Through progressive taxation, richer people do, in fact, contribute more to those benefits than they probably obtain from them on a net basis. Therefore, in the long run, it is to the advantage of those with more income to have these programs done away with. It is also a different way of thinking of people

[Traduction]

**Le sénateur Grafstein:** Oui et non.

**Mme Gilliss:** C'est vrai, mais tout dépend de ce que vous voulez. Dès que vous essayez d'imposer le revenu familial, cela pose des tas de problèmes. Cela représente une menace pour la condition féminine et le mariage. Là où on a essayé d'imposer le revenu familial, il y a eu de nombreux cas de divorce assez intéressants.

**Le sénateur Grafstein:** Je comprends. Le témoin précédent s'est prononcé très énergiquement en faveur de ce genre de mesure.

**Mme Gilliss:** Je comprends, mais notre association ne partage pas ce point de vue.

**Le sénateur Grafstein:** La TPS se fondera sur le revenu familial. N'êtes-vous pas inquiète du fait que le SRG ou le crédit d'impôt remboursable pour enfants se basent sur le revenu familial? Votre association n'a pas de critique à formuler à l'égard de cette politique?

**Mme Gilliss:** Non.

**Le sénateur Gigantès:** Au tableau 1 vous dites que le salaire moyen va augmenter de 5 p. 100 par an. De son côté, le seuil augmente de 2 p. 100 par an. Cela veut-il dire qu'il est indexé en fonction de l'indice des prix à la consommation moins 3 p. 100?

**Mme Gilliss:** Oui, c'est exact.

**Le sénateur Gigantès:** Combien touchera, en l'an 2029, un enseignant qui commence sa carrière aujourd'hui?

**Mme Gilliss:** Il n'aura aucune prestations de sécurité de la vieillesse.

**Le sénateur Gigantès:** Elles lui seront reprises?

**Mme Gilliss:** Oui.

**Le sénateur Gigantès:** Si je comprends bien, vous ne voyez pas d'objection à ce que l'impôt sur le revenu progressif enlève au retraité qui dispose d'autres sources de revenu une plus grande part de son revenu total qu'au retraité plus pauvre que lui? Vous n'êtes pas contre un impôt sur le revenu progressif?

**Mme Gilliss:** Non.

**Le sénateur Gigantès:** Vous opposez-vous comme le témoin précédent, à ce que l'on vise une source de revenu particulière?

**Mme Gilliss:** Oui.

**Le sénateur Gigantès:** Quelqu'un vous a-t-il expliqué, de façon satisfaisante, pourquoi on avait décidé de pratiquer cette discrimination fiscale à l'endroit de la sécurité de la vieillesse et des allocations familiales?

**Mme O'Callaghan:** Nous n'avons certainement pas obtenu d'explication satisfaisante.

**Mme Gilliss:** Comme nous l'avons souligné dans notre mémoire, les riches, qui préféreraient payer moins d'impôts, ont intérêt à ce que le gouvernement réduise de beaucoup l'importance des programmes sociaux. Les riches contribuent davantage au financement de ces prestations qu'ils n'en bénéficient en raison du caractère progressif de l'impôt. Par conséquent, à long terme, ceux qui se situent en haut de l'échelle des revenus ont avantage à ce que ces programmes soient éliminés.



[Text]

with lower incomes. As the previous witness pointed out, it does tend to make a rift in society between those who have more income and those who are destitute and who are identified as destitute. There is something rather mean about that attitude.

**Senator Gigantès:** There are the deserving poor and the deserving rich. You would not be rich if God had not elected you and you would not be poor if God had not rejected you; therefore, if you are poor you cannot have your face ground.

**Senator Simard:** I think the witnesses answered my question when they dealt with progressive income tax. They seem to support the concept of progressive income tax. Do you realize that the clawback provisions pertaining to OAS and family allowance payments will result in \$500 million in annual revenue? Do you have any other ideas as to where the government could find that money?

During the last few months we have been dealing with the unemployment insurance bill. The bill attempts to tighten up on people who drop out or "quitters" as they are called. We are told that the savings as a result of the passage of that particular provision would be \$450 million. Of course, to some people that is peanuts. Again, I would point out that this measure represents \$500 million and that the VIA Rail cutbacks will result in a savings of \$300 million.

Of course, no one wants to pay income tax or have any payments he receives from the government reduced. Can you tell me where the government will get the money to do the things that are really necessary for people in need or moderately in need?

**Mr. McDowell:** The point we have been trying to make is that we agree with the concept of progressive income tax. Over the last few years, in fact, that principle has been taken away from the tax system by the reduction in the number of categories from ten down to three to the point where now, in fact, if I recall the numbers correctly, it is 17 per cent, 26 per cent and 29 per cent respectively.

There is an even heavier burden on middle or lower income groups than there was under the former system.

What we are saying is that we agree with progressive income tax and it should take in all income in its application, but we see no basis for, as Senator Gigantès pointed out, taking certain kinds of income and, in effect, double taxing and clawing them back.

We certainly have ideas about how the Minister of Finance might collect money otherwise, and that was one of them. We felt that some of the opportunity in the income tax structure was lost a few years ago, and we think that is unfortunate.

**Senator Anderson:** From 1952 to 1972 all employed persons paid old age security tax and presumably we have been paying it ever since. Do you think that obligates the government to continue providing benefits to everyone?

[Traduction]

D'autre part, ce genre de mesure représente une façon différente de considérer les économiquement faibles. Comme l'a souligné le témoin précédent cela tend à creuser le fossé entre les riches et les pauvres. Il s'agit d'une attitude plutôt mesquine.

**Le sénateur Gigantès:** Il y a des pauvres méritants et des riches méritants. Vous ne seriez pas riche si Dieu ne vous avait pas élu et vous ne seriez pas pauvre si Dieu ne vous avait pas rejeté; par conséquent, si vous êtes pauvre, vous ne pouvez pas vous plaindre.

**Le sénateur Simard:** Je pense que les témoins ont répondu à ma question en parlant de l'impôt sur le revenu progressif. Vous semblez en faveur de ce principe. Vous rendez-vous compte que la récupération des prestations de sécurité de la vieillesse et des allocations familiales représente des recettes annuelles de 500 millions de dollars? Voyez-vous où le gouvernement pourrait trouver autant d'argent ailleurs?

Ces derniers mois, nous avons étudié le projet de loi sur l'assurance-chômage. Cette mesure cherche à serrer la vis à ceux qui abandonnent volontairement leur emploi. Nous avons appris que les dispositions à cet égard permettraient d'économiser 450 millions. Bien sûr, certaines personnes pensent que ce n'est pas grand-chose. Mais je le répète, cette mesure-ci représente une économie de 500 millions et les coupes dans le service de VIA Rail, encore 300 millions.

Évidemment, personne n'a envie de payer de l'impôt sur le revenu ou de voir diminuer les prestations que lui verse le gouvernement. Pouvez-vous me dire où le gouvernement trouvera l'argent pour financer les programmes qui sont vraiment nécessaires aux personnes dans le besoin?

**M. McDowell:** Nous essayons de vous faire comprendre que nous approuvons le principe de l'impôt sur le revenu progressif. Ces dernières années, le gouvernement est allé à l'encontre de ce principe en réduisant le nombre de tranches d'imposition de dix à trois et, si je me souviens bien, il les a fixées à 17 p. 100, 26 p. 100 et 29 p. 100, respectivement.

La nouvelle formule impose un fardeau plus lourd que l'ancienne aux familles à moyen revenu ou à faible revenu.

Nous estimons que l'impôt sur le revenu doit être progressif et tenir compte du revenu total, mais comme l'a souligné le sénateur Gigantès, nous ne voyons aucune raison pour que le gouvernement impose doublement et récupère certaines sources de revenu.

Nous aurions certainement des suggestions à faire au ministre des Finances pour trouver de l'argent ailleurs et il s'agissait de l'une des solutions. À notre avis, le gouvernement a renoncé, il y a quelques années, à certaines des possibilités qu'offrait la structure de l'impôt sur le revenu, ce que nous trouvons très regrettable.

**Le sénateur Anderson:** Entre 1952 et 1972, tous les salariés ont payé un impôt pour la sécurité de la vieillesse et nous avons sans doute continué à le payer depuis. Pensez-vous que cela confère au gouvernement l'obligation de continuer à verser des prestations à tout le monde?

[Text]

**Ms. Gilliss:** We did not present that in the brief although we have certainly quite a few members who feel rather bitter about the fact that they did, in part, specifically pay for that benefit. We are trying to argue on broader social grounds that we should retain certain universal benefits within the system and that there is good reason to have a foundation to the retirement system in the country. If you go back and look at some of the presentations by former ministers of finance, you will find a chart that indicates that old age security is the foundation of the whole retirement system in Canada. Some have said that that was a sacred principle. We now have the Canada Pension Plan on top of that and we have various other private arrangements all of which were supposed to ensure the security of Canadians. Now we are just throwing away the basic retirement system when all of the plans in the country have been designed to take into account the old age security benefit. Now people will receive breaching benefits in respect of old age security up until they are 65 but when they reach age 65 that will be taken away and they will receive OAS that is all taxed back. You are just destroying the design of the tax system.

**Senator Anderson:** It seems to me that you are saying that you do not consider it to be an insurance pension but that you more or less consider it to be social security; is that correct?

**Ms. Gilliss:** Yes.

**Senator Anderson:** You say that right now universal OAS is not a net benefit to the rich because they pay out more in taxes to support the benefit than they receive from the benefit. I do not understand that. People pay a certain percentage of their income to Revenue Canada. The rich pay more, perhaps up to 50 or 60 per cent, but they receive an old age pension of \$3,000 or \$4,000. Would they not just pay a percentage of that? Why would they pay more? I do not understand how that could be.

**Ms. Gilliss:** The taxes they pay go to support those social security programs, and they are probably paying out, perhaps, \$8,000 in tax and receiving \$4,000 from the OAS. So they are really paying out more than they are getting in.

I can refer you to a book entitled *Universal or Selective* by Michael Mendelson. This book contains more sophisticated tables than I have. This will tell you who receives a net benefit out of the old age security program and similar programs.

**Senator Anderson:** I do not understand that, because, as far as I am concerned, the wealthy people pay taxes and will receive that much less. Let me put it this way; if you do not have to pay for something, and nothing else changes in the tax system

**Senator Anderson:** You mean if the whole security system were wiped out?

**Ms. Gilliss:** Of course. Then you would not have to pay for it any more. If you are paying proportionally more of the cost than somebody with a lesser income, then your savings are greater.

[Traduction]

**Mme Gilliss:** Nous ne formulons pas cet argument dans notre mémoire même si certains de nos membres sont amers parce qu'ils ont payé pour ces prestations. Nous essayons de faire valoir, en fonction de motifs sociaux plus généraux, qu'il faudrait maintenir l'universalité de certaines prestations et que le régime de pensions de retraite de notre pays doit s'appuyer sur des bases solides. Si vous examinez certains des discours prononcés par l'ancien ministre des Finances, vous vous constateriez que tous présentaient la sécurité de la vieillesse comme la pierre angulaire de tous les régimes de retraite du Canada. Certains ont déclaré qu'il s'agissait d'un principe sacro-saint. Nous avons maintenant le Régime de pensions du Canada qui s'ajoute à cela et diverses caisses de retraite privées qui sont censées assurer la sécurité des Canadiens. Nous sommes en train d'éliminer le régime de retraite le plus fondamental alors que tous les autres régimes de pension du pays ont été conçus en fonction des prestations de sécurité de la vieillesse. Les gens vont toucher des prestations en attendant d'avoir droit à la sécurité de la vieillesse, à 65 ans, mais lorsqu'ils auront atteint cet âge, l'impôt va leur reprendre entièrement ces prestations. Vous êtes en train de détruire les fondements même du régime fiscal.

**Le sénateur Anderson:** Si j'ai bien compris, vous considérez qu'il s'agit non pas d'une assurance, mais plus ou moins d'une forme de sécurité sociale, n'est-ce pas?

**Mme Gilliss:** Oui.

**Le sénateur Anderson:** Vous dites que pour le moment, la sécurité de vieillesse universelle n'est pas avantageuse pour les riches étant donné qu'ils paient davantage d'impôts pour les financer qu'ils ne touchent de prestations. Je ne comprends pas. Les contribuables paient un certain pourcentage de leur revenu à Revenu Canada. Les riches paient plus, peut-être 50 p. 100 ou 60 p. 100, mais ils touchent une pension de vieillesse de 3 000 \$ ou 4 000 \$. Ne vont-ils pas simplement rembourser un pourcentage de ce montant? Pourquoi paieraient-ils plus? Je ne suis pas votre raisonnement.

**Mme Gilliss:** Leurs impôts servent à financer ces programmes de sécurité sociale et ils versent, disons 8 000 \$ d'impôts, alors qu'ils touchent des prestations de sécurité de la vieillesse de 4 000 \$. Par conséquent, ils paient plus qu'ils ne reçoivent.

Je vous demanderais de vous reporter à un ouvrage de Michel Mendelson intitulé «Universal or Selective». Il contient des tableaux plus précis que les miens. Vous pourrez y voir qui bénéficie, en fin de compte, de la sécurité de la vieillesse et des programmes du même genre.

**Le sénateur Anderson:** Je ne comprends pas étant donné que les riches paient des impôts et touchent d'autant moins. Autrement dit, si vous n'avez pas à payer pour quelque chose et si le régime fiscal demeure tel quel . . .

**Le sénateur Anderson:** Si tout le programme de sécurité de la vieillesse était éliminé?

**Mme Gilliss:** Absolument. Vous n'auriez plus à le financer. Si vous payez une plus grande partie des coûts que quelqu'un dispose d'un revenu moindre, vous économisez davantage.



[Text]

**Senator Anderson:** You mean if the whole thing were wiped out?

**Ms. Gilliss:** Yes. We are suggesting that if you let it go on like this for 40 years it will be wiped out.

**Senator Anderson:** I understand you now. If it is wiped out, then the wealthy people would benefit because they would not have to pay for it.

**Ms. O'Callaghan:** The rich people would benefit.

**Senator Gigantès:** Mr. Chairman, could you instruct the Clerk of the Committee to circulate details of the book that the witness referred to so that we can acquire it.

**The Chairman:** Certainly.

**Senator Simard:** By way of clarification or explanation, what is your definition of "rich people", as used in the context of that sentence Senator Anderson referred to? At what level does gross income or net income make a person rich?

**Ms. Gilliss:** We don't.

**Senator Simard:** I beg your pardon?

**Ms. Gilliss:** We don't. You say that. The government—

**Senator Simard:** You say that those who are rich will lose the benefit. At what point is a person considered rich? Is that measured by level of income, and, if so, at what level?

I am asking that because we are told—and the statistics demonstrate this—that middle income earners pay the bulk of income tax in Canada. We are told that banks do not pay very much income tax, that large corporations—and apparently there are 4,000 of them—do not pay income tax, although we have just passed legislation that will ensure that they pay \$2 billion.

Even if we get \$2 billion from them or the filthy rich, I say the bulk of income tax is paid by those people who earn between \$30,000 and \$60,000.

It seems to me that you are tying yourself to that category of the average taxpayer, who already pays a lot of income tax, and if the income tax decreases because of this legislation, then you are saving money. The rich will not save money because they pay very little income tax.

**Mr. Harvey Weiner, Deputy Secretary General, Canadian Teachers' Federation:** Mr. Chairman, I am not so sure that there is a figure one can put one's finger on, but when you talk about net income, there is certain net income that is taxed, and there is other net income which is not taxed. There are all sorts of loopholes and benefits.

We know that there are a number of people in Canadian society who are able to benefit from tax loopholes and advantages that the middle class and others cannot benefit from. Even in terms of this tax back, this will affect people differently in terms of how they get their particular income.

You make a solid point that the middle class is taxed to death. We do not have to look back that far in terms of the Canadian tax system—20 or 25 years ago—when corporations

[Traduction]

**Le sénateur Anderson:** Si le programme était entièrement éliminé?

**Mme Gilliss:** Oui. A votre avis, si les choses continuent ainsi pendant 40 ans, le programme sera entièrement éliminé.

**Le sénateur Anderson:** Maintenant, je comprends ce que vous voulez dire. S'il est éliminé, les riches en profiteront étant donné qu'ils n'auront plus à payer.

**Mme O'Callaghan:** Les riches en sortiront gagnants.

**Le sénateur Gigantès:** Monsieur le président, pourriez-vous demander au greffier du comité de nous communiquer la référence de l'ouvrage mentionné par le témoin afin que nous puissions nous le procurer.

**Le président:** Certainement.

**Le sénateur Simard:** A titre d'éclaircissement, comment définissez-vous les «riches» dans le contexte des propos du sénateur Anderson? A partir de quel revenu brut ou revenu net est-on riche?

**Mme Gilliss:** Nous le faisons pas.

**Le sénateur Simard:** Pardon?

**Mme Gilliss:** Nous ne le faisons pas. Le gouvernement...

**Le sénateur Simard:** Vous dites que les riches vont être avantagés. A partir de quel revenu est-on riche? Si la richesse se mesure en fonction du niveau de revenu, où se situe ce niveau?

Je vous pose la question parce que l'on nous dit—et les statistiques le démontrent—que les contribuables qui ont un revenu moyen sont ceux qui paient la majeure partie de l'impôt sur le revenu au Canada. On nous dit que les banques ne paient pas beaucoup d'impôt sur le revenu, que les grandes sociétés—et apparemment il y en a 4 000—n'en paient pas du tout, même si nous venons d'adopter une loi qui les obligera à payer 2 milliards de dollars.

Même si nous tirons 2 milliards des grandes sociétés et des gens très riches, la majeure partie de l'impôt sur le revenu est payée par ceux qui gagnent entre 30 000 \$ et 60 000 \$.

Je crois que vous vous situez parmi les contribuables moyens qui paient déjà beaucoup d'impôt sur le revenu et que, si cet impôt diminue grâce à cette loi, vous allez économiser de l'argent. Les riches n'en économiseront pas étant donné qu'ils paient très peu d'impôt sur le revenu.

**M. Harvey Weiner, sous-secrétaire général, Fédération canadienne des enseignants:** Monsieur le président, je ne sais pas s'il existe des chiffres à ce sujet, mais quand vous parlez du revenu net, certaines formes de revenu net sont imposées tandis que d'autres ne le sont pas. Il y a toutes sortes d'échappatoires et d'avantages fiscaux.

Nous savons qu'un certain nombre de gens peuvent bénéficier de ces échappatoires et avantages dont la classe moyenne et les autres ne peuvent pas se prévaloir. Même les dispositions dont nous parlons toucheront les contribuables différemment, selon la source de leur revenu.

Vous avez raison de dire que l'impôt saigne à blanc la classe moyenne. Il n'y pas si longtemps, 20 ou 25 ans, les sociétés et les particuliers se partageaient équitablement le fardeau fiscal.



[Text]

and individuals in Canada shared the amount of the tax burden. At this particular point in time we are looking at individuals paying something like 80 per cent of the total revenue generated through taxation and corporations paying 20 per cent.

There is such a thing as a wealth tax which has been levied in many countries in the world. That is an accepted principle, but that is something which is not in place in Canada, and one can question why there are so many loopholes and benefits available to corporations that are not available to the middle income earner. One can question also those who enjoy the type of net income through earning income by means of dividends, by means of certain investments that are exempt under the current rules, and ask whether, in fact, the tax system is fair.

These are all aspects that we look at when we talk about a progressive income tax system. We do not believe we have a truly progressive income tax system. We believe that it is possible to create a much more progressive income tax system, a system that would enable us to maintain the level of security benefits that we have, and should continue to provide, for the elderly.

**Senator Gigantès:** Mr. Chairman, with my Senate salary and CPP, I would earn a total of \$72,000. Out of my taxes, \$8,000 goes towards the social safety net. If we abolish this social safety net I will save that, and if I get the OAS I will benefit more than a poorer person because I will be paying less towards it.

This is what they are trying to tell you. I am prepared to accept that

**Senator Simard:** There are not too many rich people in the Senate. I am sure that you would do that, but in many cases others would not.

**The Acting Chairman:** Senators, we are not here to discuss things among ourselves. I wish to thank the witnesses who have appeared before us for their very interesting presentation.

We will now move on to hear from the third group of witnesses tonight, the representatives of The National Action Committee on the Status of Women. I understand that we have with us Mrs. Eleanor McDonald. Are you the only one representing the association, Mrs. McDonald?

**Mrs. Eleanor McDonald, The Older Womens' Network, National Action Committee on the Status of Women:** Yes, Mr. Chairman.

**The Chairman:** The floor is all yours.

**Mrs. McDonald:** Thank you. It seems like a lot of floor, actually.

I am with an organization called the Older Womens' Network. We are members of the National Action Committee on the Status of Women and we have been asked to come and express our concerns, which are centered around the clawback provisions in the 1989 budget, with particular emphasis on the effects of partial indexing as it has been implemented in the family allowance program and the proposal to clawback old age security pension—I have some difficulty with the term "clawback".

[Traduction]

A l'heure actuelle, les particuliers versent environ 80 p. 100 des recettes fiscales totales contre 20 p. 100 pour les sociétés.

De nombreux pays ont un impôt sur la richesse, mais c'est un principe qui n'est pas appliqué au Canada. Il y a lieu de se demander pourquoi les sociétés peuvent bénéficier de tellement d'échappatoires et d'avantages fiscaux dont le salarié moyen ne peut pas se prévaloir. D'autre part, ceux dont le revenu provient de dividendes ou de certains placements sont exonérés de ces dispositions et il y a lieu de se demander si le régime fiscal est vraiment équitable.

Lorsque nous parlons d'un régime d'imposition progressif, nous tenons compte de tous ces facteurs. Nous ne pensons pas que l'impôt sur le revenu soit vraiment progressif. A notre avis, il est possible de le rendre beaucoup plus progressif pour nous permettre de maintenir en place nos programmes de sécurité sociale actuels et de continuer à prendre soin des personnes âgées.

**Le sénateur Gigantès:** Monsieur le président, avec mon salaire du Sénat et le RPC, je toucherai au total 72 000 \$. Sur les impôts que je paie, 8 000 \$ servent à financer les programmes sociaux. Si nous abolissons ces programmes sociaux, je vais économiser ce montant et, si je touche la sécurité de la vieillesse, je vais être avantagée plus que les pauvres étant donné que j'aurai moins à payer pour le financement de ce programme.

Voilà ce que les témoins essaient de vous faire comprendre. Je suis prêt à reconnaître...

**Le sénateur Simard:** Il n'y a pas beaucoup de riches au Sénat. C'est sans doute votre cas, mais ce n'est pas vrai pour tout le monde.

**Le président suppléant:** Sénateurs, nous ne sommes pas ici pour discuter entre nous. Je tiens à remercier les témoins de l'exposé très intéressant qu'ils nous ont présenté.

Nous allons maintenant entendre notre troisième groupe de témoins, les représentants du Comité canadien d'action sur la situation de la femme. Je crois qu'il s'agit de M<sup>me</sup> Eleanor McDonald. Vous êtes la seule représentante de l'association, madame McDonald?

**Mme Eleanor McDonald, Older Womens' Network, Comité canadien d'action sur le statut de la femme:** Oui, monsieur le président.

**Le président:** Vous avez la parole.

**Mme McDonald:** Merci.

Je fais partie d'un organisme appelé Older Women's Network. Nous sommes membres du Comité canadien d'action sur la situation de la femme et on nous a demandé de venir vous faire part de nos préoccupations concernant les dispositions du budget de 1989 et plus particulièrement les conséquences d'une indexation partielle des allocations familiales et de la récupération des prestations de sécurité de la vieillesse, un terme que je n'aime pas beaucoup.

## [Text]

Because of the partial indexing, we do believe that, in effect, the family allowance program has already been largely eroded. We believe that the highest tax increase has been on middle income families with children, where the tax burden has been increased out of proportion to that placed on those with higher incomes who have no children. We believe there is now virtually no support for middle income families with children. We also believe that the erosion of income will increase until middle income families will be forced lower on the economic scale into the equivalent of poverty income levels in terms of buying power. The Older Womens' Network is particularly concerned with the implications of this because of the well-documented fact that women are already financially disadvantaged in our society. Because of the lower status of the work force and work experiences which do not include private pension plans, women have little financial security to look forward to as they grow older.

Along with The National Action Committee on the Status of Women, we are deeply concerned that the clawback provisions of the proposed bill will gradually increase over time and affect more seniors, forcing more into real poverty. Senior women are already over-represented in poverty income groups—they need every cent they receive through universal social programs.

One of our beliefs is that if the government wants to get more tax dollars to decrease the deficit—which is logical; we certainly agree with that need—we wonder why the level of RRSP tax shelter income continues to rise, along with other benefits, for those with higher incomes. This kind of shelter provides greater benefits to higher income earners, who then contribute increasingly smaller taxes. While the ostensible purpose of raising RRSP levels is to encourage investment in private pension plans, it must be pointed out that the actual result will be diminished tax revenues from the higher income earners while the lower and middle income earners with little disposable income will not be able to invest in tax shelters. The end result will be to push the most vulnerable—especially single mothers engaged in low paying jobs with few benefits—further into poverty.

I do not think it is necessary to remind this committee of the shocking figures about children living in poverty in this country. In effect, that allows the tax burden on the most vulnerable in our society to increase. Providing opportunities for tax increases for the least vulnerable will only exacerbate the problems we associate with poverty.

Once again, it seems to us that it is the middle and lower income Canadians who will bear the burden of the government's gradual erosion of the universal social programs that have contributed so greatly to the development of peaceful and harmonious society. We urge the government to give serious consideration to the long-term implications of a proposal that will have the effect of creating a polarized society—the very rich and the very poor, most of whom will be women.

Thank you, Mr. Chairman.

## [Traduction]

À notre avis, le programme d'allocations familiales s'est déjà dégradé à la suite de l'indexation partielle. Les augmentations d'impôt ont touché davantage les familles à moyen revenu ayant des enfants que les familles à haut revenu sans enfants. Nous estimons que le gouvernement n'apporte pratiquement aucun appui aux familles à revenu moyen ayant des enfants. Nous sommes également convaincus que l'érosion du revenu continuera à s'accroître jusqu'à ce que les familles à revenu moyen n'aient plus qu'un pouvoir d'achat équivalent à celui des pauvres. Le Older Women's Network redoute particulièrement les conséquences de ce phénomène parce qu'il a été prouvé que les femmes sont déjà désavantagées sur le plan financier dans notre société. Étant donné qu'elles ont un rang inférieur dans la population active et qu'elles occupent des emplois qui ne leur donnent pas droit à un régime de retraite privé, les femmes ne peuvent pas compter sur une sécurité financière lorsqu'elles atteignent l'âge de la retraite.

Comme le Comité canadien d'action sur la situation de la femme, nous craignons énormément que les dispositions du projet de loi qui prévoient la récupération des prestations se resserrent avec le temps et condamnent davantage de personnes âgées à la pauvreté. Les femmes âgées sont déjà trop nombreuses dans les groupes à faible revenu et elles ont besoin de chaque sou que peuvent leur apporter les programmes sociaux universels.

Si le gouvernement veut augmenter ses recettes fiscales pour diminuer son déficit, ce qui est logique, nous nous demandons pourquoi il continue à relever le plafond des contributions aux REER et des autres avantages prévus pour les contribuables ayant un revenu élevé. Ce genre d'abri fiscal profite surtout aux personnes ayant un revenu élevé qui paient ainsi de moins en moins d'impôts. Même si l'augmentation du plafond des contributions aux REER vise à favoriser l'investissement dans les régimes de pension privés, n'oublions pas que cela a pour résultat de réduire les recettes fiscales provenant des riches alors que les petits et moyens salariés qui n'ont qu'un faible revenu disponible ne pourront pas investir dans ces abris fiscaux. En fin de compte, les plus vulnérables—et surtout les mères célibataires qui exercent des emplois mal rémunérés accompagnés de peu d'avantages sociaux—s'enfonceront davantage dans la pauvreté.

Je ne crois pas utile de rappeler au comité les chiffres révoltants concernant les enfants qui vivent dans la pauvreté au Canada. En fait, cette mesure alourdit le fardeau fiscal imposé aux membres les plus vulnérables de notre société. Cela ne fera qu'exacerber les problèmes reliés à la pauvreté.

Une fois de plus, ce sont les Canadiens à revenu moyen et à faible revenu qui feront les frais de l'érosion graduelle des programmes sociaux universels qui ont tellement contribué à la création d'une société paisible et harmonieuse. Nous exhortons le gouvernement à réfléchir sérieusement aux répercussions à long terme d'une proposition qui aura pour effet de créer une société polarisée où nous aurons d'un côté les très riches et de l'autre les très pauvres qui seront surtout des femmes.

Merci, monsieur le président.



[Text]

**Senator Grafstein:** I am taken by your point about discrimination. Apparent public policy is to remove inequities, but you have raised another inequity that appears to be triggered by this particular proposal, and that is the disparity between someone on a salary income of "X" number of dollars, be it \$35,000 or whatever, compared to somebody who is self-employed, for example, who would be able to deduct a higher proportion for his RRSP. Is that your concern? Are you concerned that there is a disparity not only in terms of the quantum based on a person's income but also due to the fact that a person who is deducted at source does not have the same option to enter into an RRSP as someone who is making a comparable level of income yet is able to deduct a higher proportion?

**Mrs. McDonald:** I think that the question about the RRSP contributions is related to the level of income and the amount of disposable income a person has. A single woman with children, for example, needs every cent of her income. She is more likely to be working in a low-paying job with no other benefits than the regular ones, whereas a person who has a higher income simply has more disposable income to invest in a tax sheltered plan. Therefore he pays less tax than the women with her children, who needs all of her income but cannot contribute to any tax shelters.

**Senator Grafstein:** That is your concern, then. Is your other concern the same as that of the gentleman from the family association, which is the disparity in terms of the clawback? I hear your arguments but I would like to know this: What is your major concern about this legislation? If you had one amendment to make, where would you direct us to make an amendment?

**Mrs. McDonald:** If I could answer the first part of the question first, the bit about tax shelters does concern us. Our understanding is that the purpose of this budget is to reduce the deficit. If we need to increase taxes in order to reduce the deficit then the proportion of disposable income that goes into tax shelters is therefore not subject to tax. There is less of the total tax moneys which the government is able to gather from the taxpayers because of capital gains and RRSPs and that type of thing.

We have a letter from the Minister of Finance which assures us that in addition to the universality continuing, the threshold which is established at \$50,000 in this particular budget will be periodically reviewed, along with other thresholds. That says to us that there is no guarantee that that threshold will not be lowered.

I always get confused between partial indexing and de-indexation, but that will have the ultimate effect of lowering that threshold on an annual basis. Mr. Williams from the Family Service Canada pointed out that by the year 2000 the threshold would be something like \$35,000.

The organic decrease in the threshold, plus the fact that the Minister of Finance tells us that the threshold will be reviewed, indicates to us that as we try harder to reduce the deficit, which is a very laudable aim, that threshold may indeed be lowered by the government to take in more tax dollars from those who can least afford it.

[Traduction]

**Le sénateur Grafstein:** J'ai été frappé par ce que vous avez dit au sujet de la discrimination. En principe, cette mesure vise à supprimer les injustices, mais vous avez souligné celles qu'elle semble créer. Je veux parler de la disparité entre une personne qui touche un salaire disons de 35 000 \$ et celle qui travaille à son compte et qui peut déduire une plus grande partie de son revenu pour son REER. Est-ce cela qui vous préoccupe? Craignez-vous qu'il y ait là une disparité, non seulement en fonction du revenu, mais également en raison du fait que celui qui paie des retenues à la source n'a pas la possibilité de contribuer à un REER comme une personne qui a un revenu comparable?

**Mme McDonald:** Les contributions à un REER dépendent à la fois du niveau de revenu et du revenu disponible. Une mère célibataire, par exemple, a besoin de chaque sou qu'elle gagne. Elle a tendance à exercer un emploi mal payé offrant peu d'avantages sociaux alors qu'une personne qui gagne plus a la possibilité d'investir dans un abri fiscal grâce à son revenu disponible. Par conséquent, ce contribuable paie moins d'impôt que la mère de famille qui a besoin de la totalité de son revenu et qui ne peut pas se prévaloir d'un abri fiscal.

**Le sénateur Grafstein:** Voilà donc ce qui vous inquiète. Partagez-vous les préoccupations du représentant de Family Service quant aux injustices créées par la récupération des prestations? J'ai entendu vos arguments, mais je voudrais savoir ce qui vous préoccupe le plus dans cette loi? Si vous aviez une modification à apporter, quelle serait-elle?

**Mme McDonald:** Pour répondre d'abord à la première partie de votre question, nous avons des objections en ce qui concerne les abris fiscaux. D'après ce que nous avons compris, ce budget vise à réduire le déficit. S'il faut augmenter les impôts pour y arriver, la proportion du revenu disponible investie dans des abris fiscaux ne sera pas imposée. Les recettes totales du gouvernement diminueront à cause des dispositions concernant les gains en capital, les REER et autres mesures de ce genre.

Nous avons reçu du ministre des Finances une lettre dans laquelle il nous assure que non seulement l'universalité sera maintenue, mais que le seuil de 50 000 \$ fixé dans ce budget sera révisé périodiquement ainsi que les autres seuils. En fait, rien ne nous garantit que ce seuil ne sera pas abaissé.

J'ai toujours du mal à faire la distinction entre l'indexation partielle et la désindexation, mais cela aura pour effet d'abaisser le seuil chaque année. M. Williams, de Family Service Canada, a souligné que d'ici l'an 2000, le seuil serait d'environ 35 000 \$.

Compte tenu de la diminution progressive du seuil et du fait que le ministre des Finances nous a dit qu'il serait révisé, étant donné que le gouvernement s'efforce de réduire le déficit, ce qui est un objectif très louable, il risque fort d'abaisser le seuil pour aller chercher davantage d'impôts dans la poche de ceux qui sont le moins en mesure de payer.



[Text]

**Senator Anderson:** Do you not think that tax shelters are a good thing? After all, they cannot be spent until people reach the age of 70. The more old people there are to support themselves, the better it is for the government and for the country.

I was making inquiries the other day about retirement homes. The most modest homes run anywhere from \$1800 to \$2000 a month. If sitters are required, there is another \$3000 to \$5000 a month. Do you not think that tax shelters are the answer?

**Mrs. McDonald:** I agree that we all would like to take advantage of tax shelters. However, my experience has been that since I have retired, the level of RRSP contributions one can make has gone up significantly over a period of years. Perhaps that should be balanced against the people on the lower end of the wage scale.

The point you made about the cost of living in a senior citizen's home is very important to take into consideration, when we consider whether or not \$50,000 is a high income. I do not believe it is, but it is certainly not below the poverty line. A sum of money quite often comes from the sale of a family home and is invested to provide income for older people, especially older women who are not able to maintain a home.

In Ontario we found that senior citizen's residences are not protected from rent increases. Some of the rent increases are horrendous. As you have pointed out, the cost of living in a senior citizen's residence is very high. In actual fact, while \$50,000 sounds like a lot, for someone who is retired it is a fixed amount. We have to consider very carefully what fixed income means. It means that you do not move up in the economic scale, but as other things come up, you move down.

Many women have been forced into poverty by nothing more than rent increases. If they are out of work because of mandatory retirement and they are on a fixed income, it is rent increases that have forced them into poverty.

**Senator Anderson:** If they have their health and do not need sitters, there would be a hefty tax on \$50,000.

**Mrs. McDonald:** That is right.

**Senator Anderson:** I would think it would save the government a lot of money in these government homes, where they have to support the older people.

**Mrs. McDonald:** As the number of people in their senior years increases in Canada, we have to look very carefully at how we take income away from people. Not only is there the frightening possibility of being a dependent person in the physical sense, if a person needs sitters and that sort of thing, \$50,000 in actual fact is not a great amount of money. There are people who are simply forced into homelessness and poverty because of rents and other kinds of physical care. It is something we have to look at very carefully.

[Traduction]

**Le sénateur Anderson:** Ne pensez-vous pas que les abris fiscaux sont une bonne chose? Après tout, il n'est pas possible d'y puiser de l'argent avant l'âge de 70 ans. Plus il y aura de personnes âgées capables de subvenir à leurs besoins, mieux cela vaudra pour le gouvernement et notre pays.

L'autre jour, je me suis renseigné au sujet des maisons de retraite. Les plus modestes coûtent de 1 800 \$ à 2 000 \$ par mois. Si vous avez besoin de quelqu'un pour vous tenir compagnie, il faut déboursier 3 000 \$ à 5 000 \$ de plus par mois. Ne pensez-vous pas que les abris fiscaux constituent la solution?

**Mme McDonald:** Je reconnais que nous aimerions tous pouvoir profiter des abris fiscaux. Néanmoins, depuis que j'ai pris ma retraite, le plafond des contributions à un REER a nettement augmenté. Peut-être faudrait-il tenir compte des petits salariés.

Vous parlez du coût de la vie dans une maison de retraite et il s'agit là d'un facteur très important à considérer pour établir si 50 000 \$ représentent ou non un revenu élevé. Je n'en crois rien, mais ce n'est évidemment pas en dessous du seuil de la pauvreté. Bien souvent, vous tirez de l'argent de la vente de votre maison et vous l'investissez pour vous assurer un revenu. C'est surtout le cas des femmes âgées qui ne peuvent pas entretenir leur maison.

En Ontario, nous avons constaté que les résidences pour personnes âgées n'étaient pas protégées contre les hausses de loyer. Dans certains cas, ces hausses sont faramineuses. Comme vous l'avez souligné, le coût de la vie dans ces résidences est très élevé. Même si 50 000 \$ peut sembler beaucoup, pour une personne à la retraite, il s'agit d'un revenu fixe. Il faut prendre conscience de ce que cela représente. Cela veut dire qu'au lieu de progresser, au fur et à mesure que le coût de la vie augmente, votre pouvoir d'achat diminue.

De nombreuses femmes se sont retrouvées en dessous du seuil de la pauvreté à cause des hausses de loyer. Si elles sont sans emploi parce qu'elles ont été obligées de prendre leur retraite et qu'elles ont un revenu fixe, les hausses de loyer les condamnent à la pauvreté.

**Le sénateur Anderson:** Si elles sont en bonne santé et n'ont pas besoin d'une personne pour prendre soin d'elles, elles auront un gros impôt à payer sur leur 50 000 \$.

**Mme McDonald:** C'est exact.

**Le sénateur Anderson:** Je suppose que le gouvernement économiserait beaucoup d'argent dans les résidences publiques pour personnes âgées.

**Mme McDonald:** Étant donné que le nombre de personnes âgées augmente au Canada, nous devons réfléchir soigneusement à la façon dont nous imposons le revenu des gens. Non seulement vous avez la perspective effrayante de devenir dépendant sur le plan physique, mais si vous avez besoin de quelqu'un pour prendre soin de vous, 50 000 \$ ce n'est pas énorme. Certaines personnes se retrouvent sans foyer et dans la pauvreté à cause du coût des loyers et des autres soins. C'est une question qu'il faut examiner très attentivement.

[Text]

Instead of eroding those support systems, we should be looking at ways to support people.

**Senator Simard:** We have heard many good answers from the three groups of witnesses tonight. Government has had, and continues to have, problems making decisions caused by the alarming growth in the deficit. While these decisions are being made, programs need to be monitored. We will have to see what effects they appear to have on people. All these things will be up for review annually over the few years. I do not want to see people who are earning \$50,000 end up with a purchasing power of \$15,000 or \$20,000 in 10 or 15 years from now. We know what it costs to house seniors in senior citizen's homes.

Compassion is not all on the sides of Liberals. We too have a heart and we do hope that our members in the House of Commons will be re-elected, so we will be watching and monitoring the situation.

**Mrs. McDonald:** There are probably more creative ways of dealing with both the question of seniors and the increasing number of seniors in our society. There are probably more creative ways of looking at the deficit as well. I think that neither women nor seniors argue with the principle of reducing the deficit. What we are arguing against is the way in which we are trying to reduce it. If it is distributed fairly and assessed fairly none of us would have a problem. It is our concern that it is not being assessed fairly and that the people who are most vulnerable represent the people who will feel the impact of this most dramatically.

**Senator Simard:** I am not saying it in a facetious manner but if you can come up with any creative ideas to reduce the deficit, then please let us and Mr. Wilson know.

**Senator Gigantès:** He won't listen.

**Senator Simard:** Let me finish. Your organization has presented some interesting ideas over the years. I have not always agreed with some of the things you have said, but generally you have given us the type of information that we have been quite willing to accept.

**Mrs. McDonald:** As I often remind my daughters: Never underestimate the power of a bunch of women.

**Senator Gigantès:** If I understood you correctly, you pointed out that the amount of tax revenue the government foregoes through such things as RRSPs is approaching \$4.5 billion. The only people who can take advantage of that are those with a considerable amount of money.

**Mrs. McDonald:** Those with disposable income.

**Senator Gigantès:** It is not taken advantage of by people who are salaried and who already have deductions for pensions funds. For instance, no public servant can contribute. There are limits on how much a teacher can contribute. I cannot contribute, and my wife, who is a public servant, cannot put any money into an RRSP. However, those who have a lot of money can.

What you are suggesting, if I understand it correctly, is that it is unfair to further advantage the rich and to not only allow them to say it, but to pay them to say it.

[Traduction]

Au lieu de nous attaquer à ces programmes de soutien, nous devrions plutôt chercher des moyens d'aider les gens.

**Le sénateur Simard:** Nos trois groupes de témoins de ce soir nous ont fourni d'excellentes réponses. Le gouvernement doit prendre certaines décisions difficiles à cause de la croissance alarmante du déficit. En attendant, nous devons surveiller nos programmes. Nous devons voir quelles sont leurs conséquences sur la population. Toutes ces mesures seront révisées chaque année. Nous ne voulons pas que ceux qui gagnent 50 000 \$ se retrouvent avec un pouvoir d'achat de 15 000 \$ ou 20 000 \$ d'ici dix ou 15 ans. Nous savons combien il en coûte pour loger les gens du troisième âge dans des résidences pour personnes âgées.

Les libéraux n'ont pas le monopole de la compassion. Nous aussi nous avons un cœur et nous espérons que nos députés de la Chambre des communes seront réélus afin que nous puissions suivre et surveiller la situation.

**Mme McDonald:** Il existe sans doute de bien meilleures façons de faire face aux problèmes des personnes âgées et du vieillissement de notre société. Il y a sans doute également de meilleures façons de résorber le déficit. Ni les femmes ni les personnes âgées ne sont contre la réduction du déficit. Nous nous opposons aux moyens choisis pour le faire. Si le fardeau était réparti équitablement, nous n'y verrions aucune objection. Nous craignons que ce ne soit pas le cas et que les personnes les plus vulnérables soient les plus touchées.

**Le sénateur Simard:** Je suis très sérieux quand je vous dis que si vous avez de bonnes solutions à suggérer pour réduire le déficit, faites-le savoir à M. Wilson.

**Le sénateur Gigantès:** Il n'écouterait pas.

**Le sénateur Simard:** Laissez-moi terminer. Votre organisme a fait des suggestions intéressantes au cours des années. Je n'étais pas toujours d'accord avec vous, mais en général, nous étions assez disposés à accepter vos recommandations.

**Mme McDonald:** Comme je le rappelle souvent à mes filles: Ne sous-estimez jamais le pouvoir d'un groupe de femmes.

**Le sénateur Gigantès:** Si j'ai bien compris, vous avez dit que le REER et autres programmes de ce genre font perdre au gouvernement des recettes fiscales d'environ 4,5 milliards de dollars. Les seuls à en bénéficier sont ceux qui gagnent énormément d'argent.

**Mme McDonald:** Ceux qui ont un revenu disponible.

**Le sénateur Gigantès:** Les salariés qui cotisent déjà à des caisses de retraite ne peuvent pas s'en prévaloir. Par exemple, aucun fonctionnaire ne peut y cotiser. Les contributions des enseignants sont également plafonnées. Je ne peux pas cotiser et ma femme, qui est fonctionnaire, ne peut pas verser d'argent dans un REER. Cependant, ceux qui ont beaucoup d'argent peuvent le faire.

Si j'ai bien compris, vous estimez qu'il est injuste d'avantager davantage les riches sur tous les plans.

[Text]

**Mrs. McDonald:** That is right.

**Senator Simard:** Mr. Chairman, you are an accountant and I am sure that from your experience you can contradict those figures regarding the RRSP. RRSPs are taken advantage of by people on fixed incomes earning between \$30,000 and \$70,000 a year. I would invite you to check those figures.

**Senator Gigantès:** It amounts to \$4.5 billion a year.

**Senator Simard:** There is a cap on it. That money is saved by working people such as the working people in this building.

**The Acting Chairman:** Thank you very much, Mrs. McDonald. I would also thank senators for their attendance this evening.

Our next meeting will be next Tuesday at 11:00 a.m., in room 256-S, when we will hear from the Canadian Teachers' Federation and the National Pensioners and Senior Citizens Federation.

The committee adjourned.

[Traduction]

**Mme McDonald:** C'est exact.

**Le sénateur Simard:** Monsieur le président, en tant que comptable, vous pouvez certainement contester les chiffres concernant les REER. Les personnes ayant un revenu fixe de 30 000 \$ à 60 000 \$ par an profitent de ces régimes. Je vous invite à vérifier ces chiffres.

**Le sénateur Gigantès:** Cela représente au total 4,5 milliards par an.

**Le sénateur Simard:** Il y a un plafond. Cet argent est économisé par des travailleurs comme ceux qui travaillent dans cet immeuble.

**Le président suppléant:** Merci beaucoup, madame McDonald. Je remercie également les sénateurs d'être venus ce soir.

Notre prochaine réunion aura lieu mardi, à 11 heures, à la pièce 256-S. Nous entendrons la Fédération canadienne des enseignants et la Fédération nationale des retraités et citoyens âgés.

La séance est levée.























*If undelivered, return COVER ONLY to  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

---

## WITNESSES—TÉMOINS

### *From Family Services Canada:*

Mr. Trevor C. B. Williams, President and Chief Executive Officer.

### *From the Canadian Teachers' Federation:*

Ms. Kitty O'Callaghan, President;  
Dr. Stirling McDowell, Secretary General;  
Mr. Harvey Weiner, Deputy Secretary General;  
Ms. Geraldine Gilliss, Director, Research and Information Services.

### *From the National Action Committee on the Status of Women:*

Ms. Eleanor McDonald, Member.

### *Des Services à la famille—Canada:*

M. Trevor C. B. Williams, président.

### *De la Fédération canadienne des enseignantes et des enseignants:*

M<sup>me</sup> Kitty O'Callaghan, présidente;  
M. Stirling McDowell, secrétaire général;  
M. Harvey Weiner, secrétaire général adjoint;  
M<sup>me</sup> Geraldine Gilliss, directrice des Services de recherche et d'information.

### *Du Comité canadien d'action sur le statut de la femme:*

M<sup>me</sup> Eleanor McDonald, membre.



Second Session  
Thirty-fourth Parliament, 1989-90

Deuxième session de la  
trente-quatrième législature, 1989-1990

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chairman:*  
The Honourable SIDNEY L. BUCKWOLD

*Président:*  
L'honorable SIDNEY L. BUCKWOLD

Tuesday, February 20, 1990

Le mardi 20 février 1990

### Issue No. 23

### Fascicule n° 23

#### First proceedings on:

#### Premier fascicule concernant:

Bill S-8, An Act to amend the Copyright Act

Projet de loi S-8, Loi modifiant  
la Loi sur le droit d'auteur

#### Fourth proceedings on:

#### Quatrième fascicule concernant:

Bill C-28, An Act to amend the Income Tax Act, the  
Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Federal  
Post-Secondary Education and Health Contributions  
Act, the Old Age Security Act, the Public Utilities  
Income Tax Transfer Act, the War Veterans Allowance  
Act and a related Act

Projet de loi C-28, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le  
revenu, la Loi sur les arrangements fiscaux entre le gou-  
vernement fédéral et les provinces et sur les contribu-  
tions fédérales en matière d'enseignement postsecon-  
daire et de santé, la Loi sur la sécurité de la vieillesse, la  
Loi sur le transfert de l'impôt sur le revenu des entrepri-  
ses d'utilité publique, la Loi sur les allocations aux  
anciens combattants et une loi connexe

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



## THE STANDING SENATE COMMITTEE ON BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Sidney L. Buckwold, *Chairman*

The Honourable Senators:

Anderson	*MacEachen, P.C. (or Frith)
Austin, P.C.	*Murray, P.C. (or Doody)
Buckwold	Olson, P.C.
Cogger	Perrault, P.C.
Kelly	Postras
Kirby	Roblin, P.C.
Kolber	Simard

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

### *Changes in the Membership of the Committee:*

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Kelly substituted for that of the Honourable Senator Ottenheimer (*February 19, 1990*)

The name of the Honourable Senator Austin substituted for that of the Honourable Senator Gigantès (*February 19, 1990*)

The name of the Honourable Senator Kirby substituted for that of the Honourable Senator Grafstein (*February 19, 1990*)

The name of the Honourable Senator Perrault substituted for that of the Honourable Senator Leblanc (*Saurel*) (*February 19, 1990*)

The name of the Honourable Senator Olson substituted for that of the Honourable Senator Lewis (*February 19, 1990*)

## LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable Sidney L. Buckwold

Les honorables sénateurs:

Anderson	*MacEachen, c.p. (ou Frith)
Austin, c.p.	*Murray, c.p. (ou Doody)
Buckwold	Olson, c.p.
Cogger	Perrault, c.p.
Kelly	Postras
Kirby	Roblin, c.p.
Kolber	Simard

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)

### *Modifications de la composition du Comité:*

Conformément à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Kelly substitué à celui de l'honorable sénateur Ottenheimer. (*le 19 février 1990*)

Le nom de l'honorable sénateur Austin substitué à celui de l'honorable sénateur Gigantès. (*le 19 février 1990*)

Le nom de l'honorable sénateur Kirby substitué à celui de l'honorable sénateur Grafstein. (*le 19 février 1990*)

Le nom de l'honorable sénateur Perrault substitué à celui de l'honorable sénateur Leblanc (*Saurel*). (*le 19 février 1990*)

Le nom de l'honorable sénateur Olson substitué à celui de l'honorable sénateur Lewis. (*le 19 février 1990*)

**ORDERS OF REFERENCE**

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Tuesday, February 13, 1990:

Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on motion of the Honourable Senator Marsden, seconded by the Honourable Senator Turner, for the second reading of the Bill S-8, An Act to amend the Copyright Act.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Marsden moved, seconded by the Honourable Senator Turner, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Wednesday, January 24, 1990:

The Order of the Day being read,  
With leave of the Senate,

The Honourable Senator Buckwold resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Simard, seconded by the Honourable Senator Murray, P.C., for the second reading of the Bill C-28, An Act to amend the Income Tax Act, the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Federal Post-Secondary Education and Health Contributions Act, the Old Age Security Act, the Public Utilities Income Tax Transfer Act, the War Veterans Allowance Act and a related Act.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative, on division.

The Bill was then read the second time, on division.

The Honourable Senator Simard moved, seconded by the Honourable Senator Poitras, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

**ORDRES DE RENVOI**

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 13 février 1990:

Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Marsden, appuyé par l'honorable sénateur Turner, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi S-8, Loi modifiant la Loi sur le droit d'auteur.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Marsden propose, appuyé par l'honorable sénateur Turner, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 24 janvier 1990:

À la lecture de l'Ordre du jour,  
Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Buckwold reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Simard, appuyé par l'honorable sénateur Murray, c.p., tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-28, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu, la Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement postsecondaire et de santé, la Loi sur la sécurité de la vieillesse, la Loi sur le transfert de l'impôt sur le revenu des entreprises d'utilité publique, la Loi sur les allocations aux anciens combattants et une loi connexe.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée, à la majorité.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois, à la majorité.

L'honorable sénateur Simard propose, appuyé par l'honorable sénateur Poitras, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat*

Gordon L. Barnhart

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, FEBRUARY 20, 1990  
(25)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met at 11:00 a.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Sidney L. Buckwold, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Anderson, Buckwold, Cogger, Frith, Kirby, Olson, Perrault, Poitras, Roblin, and Simard. (10)

*Other Senators present:* The Honourable Senators Gigantès, Grafstein, and Marsden.

*In attendance: From the Research Branch, Library of Parliament:* Mr. Marion Wrobel, Senior Analyst; Mr. Anthony Chapman, Research Officer, Economics Division.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

## Witnesses:

*From the Canadian Teachers' Federation:*

Dr. Stirling McDowell, Secretary General;  
Mr. Harvey Weiner, Deputy Secretary General.

*From The National Pensioners and Senior Citizens Federation:*

Mr. F. Leslie Batterson, President;  
Dr. Ross Chapman, Member;  
Mr. Herbert Hanmer, Member.

The Committee, in compliance with the Order of Reference dated February 13, 1990, proceeded to study Bill S-8, An Act to amend the Copyright Act.

The Honourable Senator Olson moved that the following be invited to appear and give evidence before the Committee and that for such purpose reasonable travelling and living expenses be paid to one representative per organization:

- National Action Committee on the Status of Women;
- National Pensioners and Senior Citizens Federation;
- One Voice—The Canadian Seniors Network.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The witnesses from the Canadian Teachers' Federation, made a statement and answered questions.

*It was—*

*Agreed,* that the following be filed as an exhibit with the Clerk of the Committee:

“Presentation to the Senate Committee on Bill S-8, An Act to Amend The Copyright Act (English only—9 pages) (Exhibit A-22).

The Committee, in compliance with the Order of Reference dated January 24, 1990, resumed its study of Bill C-28, An Act to amend the Income Tax Act, the Federal-Provincial Fis-

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 20 FÉVRIER 1990  
(25)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 11 heures, sous la présidence de l'honorable sénateur Sidney L. Buckwold (président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Anderson, Buckwold, Cogger, Frith, Kirby, Olson, Perrault, Poitras, Roblin et Simard. (10)

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Gigantès, Grafstein et Marsden.

*Aussi présents:* Du Service de recherche, Bibliothèque du Parlement: M. Marion Wrobel, analyste principal; M. Anthony Chapman, attaché de recherche, Division de l'économie.

*Également présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

## Témoins:

*De la Fédération canadienne des enseignantes et des enseignants:*

M. Stirling McDowell, secrétaire général;  
M. Harvey Weiner, secrétaire général adjoint.

*De la Fédération nationale des retraités et citoyens âgés:*

M. F. Leslie Batterson, président;  
M. Ross Chapman, membre;  
M. Herbert Hanmer, membre.

Conformément à son Ordre de renvoi du 13 février 1990, le Comité étudie le projet de loi S-8, Loi modifiant la Loi sur le droit d'auteur.

L'honorable sénateur Olson propose qu'un représentant de chacun des organismes ci-dessous soit invité à comparaître et à témoigner devant le Comité et qu'à cette fin une indemnité de déplacement et de subsistance raisonnable lui soit accordée:

- Comité canadien d'action sur le statut de la femme;
- Fédération nationale des retraités et citoyens âgés;
- La Voix—Le réseau canadien des aînés.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Les témoins de la Fédération canadienne des enseignantes et des enseignants font une déclaration et répondent aux questions.

*Il est convenu,*—Que le document suivant soit déposé auprès du greffier du Comité:

«Presentation to the Senate Committee on Bill S-8, An Act to Amend The Copyright Act (anglais seulement—9 pages) (Document A-22).

Conformément à son Ordre de renvoi du 24 janvier 1990, le Comité poursuit son étude sur le projet de loi C-28, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu, la Loi sur les arrange-



cal Arrangements and Federal Post-Secondary Education and Health Contributions Act, the Old Age Security Act, the Public Utilities Income Tax Transfer Act, the War Veterans Allowance Act and a related Act.

The witnesses from the National Pensioners and Senior Citizens Federation made a statement and answered questions.

*It was—*

*Agreed*, the following be filed as an exhibit with the Clerk of the Committee:

“Submission to the Senate Standing Committee on Banking, Trade and Commerce on Bill C-28, An Act to Amend the Income Tax Act (English only—6 pages) (Exhibit A-23).

At 12:20 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

ments fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement post-secondaire et de santé, la Loi sur la sécurité de la vieillesse, la Loi sur le transfert de l'impôt sur le revenu des entreprises d'utilité publique, la Loi sur les allocations aux anciens combattants et une loi connexe.

Les témoins de la Fédération nationale des retraités et citoyens âgés font une déclaration et répondent aux questions.

*Il est convenu*,—Que le document suivant soit déposé auprès du greffier du Comité:

«Submission to the Senate Standing Committee on Banking, Trade and Commerce on Bill C-28, An Act to Amend the Income Tax Act (anglais seulement—6 pages) (Document A-23).

À 12 h 20, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

*ATTESTÉ:*

*Le greffier du Comité*

Timothy Ross Wilson

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, February 20, 1989

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred S-8, An Act to amend the Copyright Act, and Bill C-28, An Act to amend the Income Tax Act, the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Federal Post-Secondary Education and Health Contributions Act, the Old Age Security Act, the Public Utilities Income Tax Transfer Act, the War Veterans Allowance Act and a related Act, met this day at 11:00 a.m. to give consideration to the bills.

**Senator Sidney L. Buckwold:** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, I welcome you all back to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

Before we get into the agenda itself, there are one or two housekeeping items we should deal with. The first is a question of expenses for some witnesses whom we have agreed to invite to appear on Bill C-28. Mr. Wilson has a list of these witnesses and they are as follows: The National Action Committee on the Status of Women; National Pensioners and Senior Citizens Federation; and the One-Voice Canadian Seniors Network. It is my understanding that one of these witnesses comes from Toronto, but we are not sure where the other two are based.

I would entertain a motion that we pay the expenses of one representative per organization from each of those three organizations that wish to be heard on Bill C-28.

**Senator Simard:** Is there a policy that we automatically pay for one representative? Does this apply to all committee meetings or does each committee decide which representatives require to be reimbursed for their expenses?

**The Chairman:** We have had requests from a large number of organizations who wish to appear on Bill C-28. As far as I am concerned, I think these three are what we would accept. These are national organizations which are not well financed and they have requested that their expenses be paid. I do not think there is a list of people or groups who wish to appear.

**Senator Olson:** Mr. Chairman, I move that we agree to pay the travel expenses of those three organizations: The National Action Committee on the Status of Women, the National Pensioners and Senior Citizens Federation, and the One-Voice Canadian Seniors Network.

**The Chairman:** Is it agreed, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Honourable senators, we may not have to deal with this next item unless the government caucus is prepared to nominate a deputy chairman. As you know, we have

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 20 février 1989

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, auquel ont été déferés le projet de loi S-8, Loi modifiant la Loi sur le droit d'auteur, et le projet de loi C-28, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu, la Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement postsecondaire et de santé, la Loi sur la sécurité de la vieillesse, la Loi sur le transfert de l'impôt sur le revenu des entreprises d'utilité publique, la Loi sur les allocations aux anciens combattants et une loi connexe, se réunit aujourd'hui à 11 heures pour étudier les projets de loi.

**Le sénateur Sidney L. Buckwold** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, je vous souhaite à nouveau la bienvenue au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

Avant que nous passions à l'ordre du jour même, il y a un ou deux points d'ordre administratif sur lesquels nous devrions nous pencher. Le premier concerne les dépenses de certains témoins que nous avons convenu d'inviter à comparaître à propos du projet de loi C-28. M. Wilson a une liste de ces témoins. Il s'agit des représentants du Comité national d'action sur la situation de la femme, de la Fédération nationale des retraités et citoyens âgés et de One-Voice Canadian Seniors Network. Je crois comprendre que l'un de ces témoins vient de Toronto mais nous ne savons pas d'où viennent les deux autres.

J'accepterai une motion selon laquelle nous rembourserons les dépenses d'un représentant de chacune de ces trois organisations qui veulent être entendues à propos du projet de loi C-28.

**Le sénateur Simard:** Existe-t-il une politique voulant que nous remboursons automatiquement les frais de déplacement d'un représentant? Cela s'applique-t-il à toutes les séances de comité ou chaque comité décide-t-il des représentants à rembourser?

**Le président:** Nous avons reçu des demandes d'un grand nombre d'organismes qui veulent comparaître à propos du projet de loi C-28. Pour ma part, j'estime que nous devrions accepter ces trois groupes. Il s'agit d'organisations nationales insuffisamment subventionnées, qui ont demandé que l'on paie leurs dépenses. Je ne pense pas qu'il y ait une liste des gens ou des groupes désireux de comparaître.

**Le sénateur Olson:** Monsieur le président, je propose que nous acceptions de rembourser les frais de déplacement de ces trois organismes, c'est-à-dire le Comité national d'action sur la situation de la femme, la Fédération des retraités et des citoyens âgés et One-Voice Canadian Seniors Network.

**Le président:** Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs?

**Les honorables sénateurs:** D'accord.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous n'aurons peut-être pas à nous occuper du prochain point à moins que le caucus soit prêt à nommer un vice-président. Comme vous le savez, le

[Text]

the resignation of Senator Ottenheimer from the committee. He has been named deputy chairman of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs and has indicated that he feels he cannot carry out both responsibilities. He has therefore tendered his resignation.

There is no immediate urgency although Senator Ottenheimer, naturally, is on the steering committee and we would be glad to have someone named as soon as possible. I do not know whether members of the government side on this committee wish to nominate anyone.

**Senator Roblin:** We will take it under advisement, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Senator Roblin has indicated they will take the matter under advisement and report in due course. I would hope that can be done as soon as possible.

**Senator Roblin:** What about today, Mr. Chairman?

**The Chairman:** At this morning's meeting?

**Senator Roblin:** Would tomorrow be soon enough for you?

**The Chairman:** Yes. If we can get a nomination it would be much appreciated. It is rather urgent that we do have one.

We have arranged for a dinner meeting tomorrow at 6 o'clock in order to meet with our advisers. It will not be a formal meeting in the sense of minutes being taken, but we will look at the submissions of our advisers and researchers regarding our study of financial institutions. We have now reached the stage that we have to start coming to some decisions. These people will be with us tomorrow and we will do the best we can at that point.

We were going to meet at 5 o'clock but, because of the reception for Senator Hicks, which is being hosted by the Speaker, we have delayed the meeting until 6 o'clock. We have booked a private salon in the parliamentary restaurant so we will be able to eat and discuss our work at the same time. We then have a regular meeting scheduled for 7:30. I look forward to seeing you all at 6 o'clock tomorrow.

**Senator Roblin:** Mr. Chairman, what are our chances of looking at a draft before the meeting?

**The Chairman:** We have not reached that stage. From what I gather, our professionals will be outlining alternate positions which we can take. We have not had any discussion as to what direction the committee will take on financial institutions. They will have background material which they hope to distribute this afternoon to members of the committee. We are anxious to get this study completed as soon as we can. Our Senate deadline is March 31. I think we can get our work done, but the printing and translation may result in a short delay. However, we are hopeful to have it done.

Having said that, I would move on to our agenda for this morning. We are dealing first with Bill S-8, which is a Senate bill, entitled "An Act to amend the Copyright Act."

[Traduction]

sénateur Ottenheimer a remis sa démission. Il a été nommé vice-président du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et a indiqué qu'il ne pouvait pas cumuler les deux fonctions.

Il ne s'agit pas d'une urgence mais, naturellement, le sénateur Ottenheimer fait partie du comité directeur et nous aimerions pouvoir le remplacer aussitôt que possible. Je ne sais pas si les membres du parti du gouvernement ont l'intention de nommer quelqu'un.

**Le sénateur Roblin:** Nous allons étudier la question, monsieur le président.

**Le président:** Le sénateur Roblin a indiqué qu'ils étudieraient la question et nous feraient rapport en temps voulu. J'espère que cela pourra se faire dans les plus brefs délais.

**Le sénateur Roblin:** Que pensez-vous d'aujourd'hui, monsieur le président.

**Le président:** À la séance de ce matin?

**Le sénateur Roblin:** Est-ce que demain serait suffisamment tôt pour vous?

**Le président:** Oui. Si nous pouvions avoir une nomination, nous vous en serions très reconnaissants. Il est assez pressant que nous en ayons une.

Nous avons prévu un dîner d'affaires, demain à 18 heures, afin de rencontrer nos conseillers. Il ne s'agira pas d'une réunion formelle, c'est-à-dire qu'on n'en fera pas le compte rendu, mais nous étudierons les mémoires de nos conseillers et de nos attachés de recherche concernant notre étude des institutions financières. Nous sommes maintenant arrivés au stade où nous devons commencer à prendre certaines décisions. Ces gens seront avec nous demain, et nous ferons tout le travail possible à ce moment-là.

Nous devons nous rencontrer à 17 heures mais, comme le président donne une réception en l'honneur du sénateur Hicks, nous avons reporté la réunion à 18 heures. Nous avons réservé un salon privé au restaurant parlementaire, afin que nous puissions discuter de nos travaux tout en mangeant. Nous tiendrons ensuite une séance régulière à 19 h 30. J'espère tous vous voir demain à 18 heures.

**Le sénateur Roblin:** Monsieur le président, sera-t-il possible de prendre connaissance d'une ébauche avant la séance?

**Le président:** Nous n'en sommes pas encore arrivés à ce stade. D'après ce que je crois comprendre, nos collaborateurs nous exposeront les grandes lignes des différentes positions que nous pouvons adopter. Nous n'avons pas discuté de l'orientation que prendra le Comité à propos des institutions financières. Ils auront de la documentation, qu'ils espèrent distribuer cet après-midi aux membres du Comité. Nous désirons terminer cette étude le plus tôt possible. Notre échéance est le 31 mars, et je crois que nous pouvons y arriver mais l'impression et la traduction peuvent donner lieu à un léger retard. Nous croyons toutefois pouvoir terminer le tout d'ici cette date.

Cela dit, nous devrions passer aux questions de ce matin. Nous devons nous pencher d'abord sur le projet de loi S-8, «Loi



[Text]

In view of the fact that we have not had this in front of us and we have witnesses appearing, I have asked Senator Marsden, the sponsor of the bill, to give a very brief outline of what the bill contains and perhaps a little background information.

**Senator Marsden:** Thank you, Mr. Chairman. I was not aware until this morning that you were hearing the bill, so I have nothing prepared. I would be happy to brief any senator who is interested privately if it would be helpful. I do not want to delay the witnesses, so let me be brief.

This committee heard amendments to the Copyright Act, 1924, two years ago. Bill C-60, the bill which we then passed, amended the Copyright Act in a number of very positive ways. One of the things it did was to establish collectives or cooperatives which issue blank licences so that creators have some protection against the use of their materials. That question of collectives is central to the amendment which I now propose because when the minister appeared he said that there would be a Phase II of the Copyright Act amendments and in Phase II of the amendments there might be exemptions for a variety of purposes—perhaps educational users among them. He told us that the Phase II amendments were imminent. That was the word which was used but, as yet, we have not seen Phase II. In the meantime, a great many Canadians who need Canadian materials for the purposes of their work are put at risk.

My bill has a very narrow purpose. It focuses on those educational institutions that are using materials not for profit. In other words, it is not in any way a blanket exemption. This bill, S-8, assumes that collectives will be struck and the vast majority of material will be protected through collectives; and, furthermore, that under normal circumstances, schools, school boards and everyone else will obtain a licence from a collective for the use of materials. The vast majority of people will not.

But there are some difficulties in the current situation to which this bill is directed. The first and major difficulty is that collectives have not been established in a variety of media. CANCOPY has been established with respect to reprography, but nothing has been established, for example, for videotape material that is widely used in the classroom. It has been established in music, but not in other areas. In the meantime, teachers, librarians and other users are very much at risk. That is one major problem. Of course there is nothing we can do about establishing collectives. Collectives must establish themselves. They may or may not be established, but, in the meantime, we have a problem.

The second problem is that there may be exemptions in Phase II of the bill. I am sure the witnesses will speak to that question. There is an advisory committee. There are also many

[Traduction]

modifiant la Loi sur le droit d'auteur», qui est un projet du Sénat.

Comme nous n'avons pas eu l'occasion d'en prendre connaissance et que des témoins vont comparaître, j'ai demandé au sénateur Marsden, qui a parrainé ce projet de loi, de nous en donner un bref aperçu et peut-être de nous décrire le contexte.

**Le sénateur Marsden:** Merci, monsieur le président. Je ne savais pas jusqu'à ce matin que vous alliez entendre des témoins très positifs à la Loi sur le droit d'auteur. Par conséquent, je n'ai rien préparé. Je me ferai toutefois un plaisir de renseigner les sénateurs intéressés en privé, si cela peut leur être utile. Comme je ne veux pas retarder les témoins, je serai brève.

Le Comité a étudié il y a deux ans les modifications à la Loi sur le droit d'auteur de 1924. Le projet de loi C-60, que nous avions alors adopté, apportait un certain nombre de changements très positifs à la Loi sur le droit d'auteur. Il prévoyait notamment la mise sur pied de sociétés de gestion des droits d'auteur ou de coopératives qui délivrent des licences générales pour protéger les créateurs contre l'utilisation de leurs œuvres. La question des sociétés de gestion collectives est essentielle à la modification que je propose maintenant car, lors de sa comparution, le ministre avait indiqué que les modifications à la Loi sur le droit d'auteur comportaient une deuxième phase, laquelle pourrait prévoir des exemptions à des fins diverses, peut-être notamment à l'intention des pédagogues. Il nous avait dit que les modifications de la deuxième phase étaient imminentes. C'est le mot qu'il avait utilisé, mais la phase II ne s'est pas encore concrétisée. Entre-temps, bon nombre de Canadiens qui doivent se servir d'œuvres canadiennes dans le cadre de leur travail courent un risque.

L'objet de mon projet de loi est très étroit. Il est axé sur les établissements d'enseignement qui utilisent des œuvres sans intention de gain. Autrement dit, il ne s'agit pas du tout d'une exemption générale. Le projet de loi S-8 part du principe que l'on mettra sur pied des sociétés de gestion des droits d'auteurs, que la vaste majorité des œuvres seront protégées par ces sociétés et que, de plus, dans des circonstances normales, les écoles, les conseils scolaires et d'autres pourront obtenir une licence d'une société de gestion des droits d'auteurs pour utiliser ces œuvres. Toutefois, ce ne sera pas le cas pour la grande majorité des gens.

La situation actuelle présente certaines difficultés que ce projet de loi vise à résoudre. La difficulté majeure, c'est que les sociétés de gestion des droits d'auteurs n'ont pas été établies pour certains supports. CANCOPY a été mis sur pied pour ce qui est de la reprographie mais rien n'a été prévu, par exemple, pour le matériel sur vidéo-cassettes dont l'usage est répandu dans les salles de classe. Il y a quelque chose pour les œuvres musicales mais pas dans d'autres domaines. Entre-temps, les enseignants, les bibliothécaires et divers utilisateurs courent un très grand risque. Bien sûr, nous ne pouvons pas mettre sur pied des sociétés de gestion collectives: ces sociétés doivent s'établir elles-mêmes. Elles peuvent ou non exister mais, dans l'intervalle, nous avons un problème.

Le deuxième problème, c'est que la phase II du projet de loi comportera peut-être des exemptions. Je suis sûre que les témoins aborderont cette question. Un comité consultatif a été

## [Text]

rumours. The third problem is that we have indications that Phase II of the amendments to the Copyright Act will not appear for many months. The school system, for one, has already been through a long period of being at risk.

Let me speak entirely to my proposed amendment, which is very narrow and says that normally you will be able to obtain a licence from a collective. But if you cannot get a licence on reasonable terms and conditions—and I will return to that point—and if you are an educational organization recognized by a provincial or municipal government or any agency thereof, you can have an exemption; and it is not an infringement of copyright if, without motive of gain, you want to reproduce, communicate, perform or exhibit materials for educational purposes or on behalf of an educational organization, et cetera.

Let me explain this more clearly. First, I expect that every school board or educational establishment will be able to obtain blanket licences, but the terms and conditions must be reasonable. If the price being charged is unreasonable, you can go to the Copyright Board. But if, for example, the collective says that you can only make one copy and not a class set, that might be an unreasonable condition that you might want to deal with elsewhere. What I foresee under this act is that you can then go to the courts to establish what is a reasonable term and condition. I might tell you that one distinguished Canadian author charges \$17 a page for the copyright of his work. Seventeen dollars times 10 pages times a class of 35 may end up being reasonable or unreasonable, which is certainly open to debate.

There are other matters. Even if you have a collective you may have what are called renegades; that is, creators who refuse to become members of the collectives. Everyone anticipates that this will involve a very small number of people. Such a law exists in Britain, and the list of renegades comprises about a page and a half, but they still exist, and those renegades may need to be available to the educational system. You may not have a collective existing. For that reason I am proposing that the act be amended to allow people in the not-for-profit educational area to be able to use materials if they cannot obtain a licence under reasonable terms and conditions for some reason. That is all that this bill says.

**The Chairman:** Thank you very much, Senator Marsden. For one who was unprepared, you have done an excellent job of communicating the implications of this bill, and what the committee will have to consider with this brief one-page bill, S-8. Are there any questions?

**Senator Gigantès:** How are you going to wean people from using xerox when it is not even necessary? I think I told you that one of the books I wrote was specially priced because it was going to be used in schools. It would be cheaper to buy the

## [Traduction]

mis sur pied et, qui plus est, on entend de nombreuses rumeurs. Le troisième problème, c'est que nous avons des indications selon lesquelles la phase II des modifications à la Loi sur le droit d'auteur ne se concrétisera pas avant de nombreux mois. Or, il y a longtemps que le système scolaire, entre autres, court un risque.

Laissez-moi m'en tenir entièrement à la modification, d'ailleurs très étroite, que j'ai proposée et qui nous permettrait normalement d'obtenir une licence d'une société de gestion des droits d'auteurs. Or, s'il est impossible d'obtenir une licence à des conditions raisonnables—et je reviendrai sur ce point—et qu'il s'agit d'une organisation pédagogique reconnue par un gouvernement provincial municipal ou tout autre organisme de la sorte, elle peut bénéficier d'une exemption; toute reproduction, communication, exécution ou présentation des œuvres à des fins pédagogiques ou au nom d'une organisation pédagogique, sans intention de gain, ne constitueraient pas une violation du droit d'auteur.

Permettez-moi d'apporter quelques précisions. Tout d'abord, je m'attends à ce que chaque commission scolaire ou établissement d'enseignement puisse obtenir des licences générales, pourvu que les conditions soient raisonnables. Si le prix demandé est déraisonnable, on peut s'adresser à la Commission du droit d'auteur. Mais si, par exemple, la société de gestion des droits d'auteurs décrète qu'on peut faire seulement une copie d'un ouvrage et non une série pour la classe, il pourrait s'agir là d'une condition déraisonnable, contestable auprès d'autres instances. La disposition permettrait de demander aux tribunaux d'établir ce qui constitue des conditions raisonnables. Je pourrais vous dire qu'un auteur canadien reconnu demande 17 \$ la page en droit d'auteur pour son œuvre. Dix-sept dollars la page fois dix pages pour une classe de 35 pourrait être un prix raisonnable ou déraisonnable; c'est une question sujette à débat.

Il y a d'autres questions. Même s'il existe des sociétés de gestion des droits d'auteurs, certains créateurs refusent d'en devenir membres. On prévoit qu'ils seront cependant très peu nombreux. Il existe une loi semblable en Grande-Bretagne et la liste de ces renégats, comme on les appelle, fait environ une page et demie. Il n'en reste pas moins qu'ils existent et que les responsables du système pédagogique peuvent être appelés à utiliser leurs œuvres. Il est possible également qu'il n'y ait pas de société de gestion des droits d'auteurs. Et c'est pourquoi je propose que l'on modifie la Loi, afin de permettre aux personnes qui s'occupent d'activités pédagogiques, sans intention de gain, d'utiliser les œuvres pour lesquelles ils ne peuvent obtenir de licence à des conditions raisonnables. C'est tout ce que ce projet de loi vise.

**Le président:** Merci beaucoup, sénateur Marsden. Pour quelqu'un qui n'était pas préparé, vous avez très bien communiqué les incidences de ce bref projet de loi que le Comité devra étudier. Y a-t-il des questions?

**Le sénateur Gigantès:** Comment allez-vous arrêter les gens de photocopier des œuvres lorsque cela n'est même pas nécessaire? Je crois vous avoir dit qu'on avait fixé un prix spécial pour l'un de mes livres parce qu'il devait être utilisé dans les



[Text]

book than to xerox it. The book I wrote was in the field of classics, and I often find myself in a situation in which students provided me with xeroxed copies to autograph. Xeroxing costs them much more than the book itself.

**Senator Marsden:** Senator Gigantès, presumably you will be sensible enough to join a collective. The collective will then negotiate a licence so that you will be paid if it is reproduced; and, furthermore, it will set a term or condition that says, for example, a person may not photocopy an entire work or may only photocopy certain pages. You will be protected, as a creator, by the collective if you join; but if you are a renegade, which I suppose might be possible—

**The Chairman:** Unheard of.

**Senator Marsden:** —and someone is making a profit on what you are doing, you cannot negotiate a deal.

**Senator Frith:** It will not help him if your bill passes and you get a specific educational exemption for non-profit use.

**Senator Marsden:** Exactly, and Senator Gigantès will be punished for not joining a collective.

**Senator Frith:** They might come along and ask for that to be autographed.

**Senator Gigantès:** I hate collectives. I am an individualist.

**The Chairman:** Would Senator Frith like to express his opinion?

**Senator Frith:** I am not going to do that. I am going to say that I agree that Senator Marsden gave us a very helpful and succinct presentation of one side of the story. I have already put my views on the other side of the situation on the record in the Senate but I do not think we should hold up the witnesses. Senator Marsden provided a very useful background—after all, it is her bill—but I have given the clerk a list of names of witnesses from the collectives and other copyright owners who want to appear. I hope we will hear from them, and, in the meantime, I do not think we should turn this into a debate.

**The Chairman:** If there are no further questions I would like to call on the witnesses for this morning who are from the Canadian Teachers' Federation: Dr. Stirling McDowell, who is the Secretary General, and Mr. Harvey Weiner, who is the Deputy Secretary General. I would like to welcome Dr. McDowell. You can almost guess by the intelligent look of this gentleman that he is from Saskatoon. I am very pleased to welcome him to our humble quarters. Dr. McDowell, do you wish to make a presentation?

**Dr. Stirling McDowell, Secretary General, Canadian Teachers' Federation:** Thank you, Senator Buckwold, and good morning, senators. We appreciate the opportunity of appearing before you to offer some comments on Bill S-8. I believe our written submission has been provided to you, and

[Traduction]

écoles. Il revient donc moins cher d'acheter le livre que de le photocopier. Il s'agit d'un ouvrage du domaine des classiques, et souvent les étudiants m'en remettent des photocopies pour que je le photographie. La photocopie leur coûte beaucoup plus cher que le livre lui-même.

**Le sénateur Marsden:** Sénateur Gigantès, j'espère que vous aurez la bonne idée de vous joindre à une société de gestion des droits d'auteurs. Celle-ci pourra alors négocier une licence pour que vous puissiez toucher des droits de reproduction; de plus, elle établira des conditions selon lesquelles, par exemple, une personne ne pourrait pas photocopier un ouvrage au complet mais seulement certaines pages. Vous seriez donc protégé en tant que créateur. Mais si vous faites cavalier seul, ce qui reste toujours une éventualité...

**Le président:** Impossible!

**Le sénateur Marsden:** ... et que quelqu'un réalise un profit sur ce que vous faites, vous ne pouvez pas conclure de marché.

**Le sénateur Frith:** Cela ne lui sera d'aucune aide si votre projet de loi est adopté et qu'il y ait une exemption particulière pour les activités éducatives sans intention de gain.

**Le sénateur Marsden:** Exactement, et le sénateur Gigantès sera pénalisé de ne pas s'être joint à une société de gestion des droits d'auteurs.

**Le sénateur Frith:** Ils pourront demander que cela soit autographié.

**Le sénateur Gigantès:** Je déteste les sociétés de gestion collective. Je suis un individualiste.

**Le président:** Le sénateur Frith aimerait-il donner son avis?

**Le sénateur Frith:** Ce n'est pas mon intention. Je tiens simplement à dire que le sénateur Marsden nous a effectivement donné une présentation très utile et succincte d'un aspect de la question. J'ai déjà fait connaître au Sénat mes opinions sur l'autre aspect de la question, mais je ne crains pas que nous devrions faire attendre les témoins. Le sénateur Marsden a brossé un tableau très utile. Après tout, c'est son projet de loi. J'ai remis au greffier une liste des témoins de sociétés de gestion des droits d'auteurs et d'autres détenteurs de droits d'auteur qui veulent comparaître. J'espère que nous entendrons leurs témoignages. Entre temps, je ne pense pas que nous devrions passer aux discussions.

**Le président:** S'il n'y a pas d'autres questions, j'aimerais convoquer les témoins de ce matin, qui représentent la Fédération canadienne des enseignantes et des enseignants; il s'agit de M. Stirling McDowell, secrétaire général, et de M. Harvey Weiner, secrétaire général adjoint. Je vous souhaite la bienvenue, M. McDowell. On peut presque deviner, à l'intelligence qui émane de ce monsieur, qu'il vient de Saskatoon. Je suis très heureux de vous accueillir en nos humbles quartiers. M. McDowell, voulez-vous faire une présentation?

**M. Stirling McDowell, secrétaire général, Fédération canadienne des enseignantes et des enseignants:** Merci, sénateur Buckwold, et bonjour, sénateurs. Nous sommes heureux d'avoir l'occasion de comparaître devant vous afin de vous présenter certaines observations sur le projet de loi S-8. Je crois



*[Text]*

you will discover from it that we have been following the debates regarding the Copyright Act with considerable interest for many years in particular, as it affects education and teachers in Canada. Throughout these debates we have attempted to see both sides of a debate in that we, as a matter of policy, are committed to the proposition that producers of intellectual property should be entitled to proper recompense for the use of their work.

At the same time we are anxious about the availability of materials for use by teachers in schools and classrooms. Throughout the discussions involving representatives of the Department of Communications and the Minister of Communications we have repeatedly expressed those concerns. We were assured that some of them would be dealt with in what has been referred to as Phase II of the legislation. I will not go into detail on this because Senator Marsden has put the matter quite clearly. Had the whole package been introduced at the time when legislation was being amended, there would neither be need for Bill S-8, nor for our appearance to express our concerns about the fact that the legislation has only been partially dealt with.

We indicated at the time, when appearing before committees of the House of Commons and the Senate, our concern that this is precisely what would happen, that Phase I would go forward and that these essential items of concern to education and teachers would be far down the road. Here we are caught in a two-year hiatus that shows no end in sight with respect to what it is that teachers may do in classrooms.

I need not go into our various proposals. We had proposals by teachers to permit one-time use of materials, materials that would be available at what we call the teachable moment. After all, when something comes into your hands as a teacher tonight and you want to make use of it in class tomorrow, you certainly do not have the opportunity to seek some special dispensation or particular licence.

Let me be clear, then, that we are very much in support of the notion of collectives for creators, the idea that there will be negotiation for a set of provisions that will make copyrighted materials available for use in education. However, we do think there is merit in the bill that you are now considering. We regret that it is even necessary to have that bill introduced, because had Phase II gone forward the way we were assured it would, if it contained the kinds of special purpose exemptions that we expected to see, that would be by far the better way for it to have been dealt with.

Mr. Chairman, rather than take time and go into detail, you will see what we have given you. There is a presentation on Bill S-8 of only one page duration. We have appended the submission we made previously on Bill C-60, to amend the Copyright Act. We have appended to that the policy statements of the Canadian Teachers' Federation. If senators have any points or questions to raise, my colleague Harvey Weiner and I will attempt to deal with them.

**The Chairman:** Thank you, Dr. McDowell. I agree that the whole situation is created by the failure of the government to

*[Traduction]*

savoir que vous avez reçu notre mémoire. Vous constaterez en le lisant que nous avons suivi avec beaucoup d'intérêt le débat qui entoure la Loi sur les droits d'auteur pendant de nombreuses années, particulièrement en ce qui touche l'éducation et les enseignants au Canada. Durant tous ces débats, nous avons tenté de voir les deux côtés de la médaille, car nous tenons à faire respecter le principe voulant que les titulaires d'une propriété intellectuelle reçoive compensation pour l'utilisation de son produit.

Cependant, nous nous préoccupons également de la disponibilité des matériaux nécessaires aux enseignants. Durant toutes les discussions auxquelles ont participé les représentants du ministère des Communications et le ministre responsable, nous avons souvent réitéré nos craintes. Certains nous ont promis que la phase II du projet de loi en dissiperait quelques-unes. Je n'entrerai pas ici dans les détails, car le sénateur Marsden a exposé la question très clairement. Si l'ensemble du projet de loi avait été présenté à l'époque où la Loi a été modifiée, il ne vous aurait pas été nécessaire de présenter le projet de loi S-8 et nous n'aurions pas à comparaître devant vous pour vous dire que seule une partie des problèmes a été réglée.

À l'époque, nous avons expliqué aux comités de la Chambre des communes et du Sénat que nous craignons que cela ne se produise, que la phase I soit adoptée et que les préoccupations des milieux de l'enseignement soient bien bas sur la liste des priorités. Nous voilà ici pris au piège car, pendant cette interruption de deux ans, qui n'est pas sur le point de prendre fin, on ne sait trop ce que les enseignants peuvent faire en classe.

Il est inutile que je vous expose nos diverses propositions. Des enseignants préconisent l'utilisation unique des matériaux didactiques, matériaux qui seraient disponibles à la période sensible pour l'apprentissage. Après tout, si un enseignant tombe sur un document intéressant dont il aimerait se servir le lendemain en classe, il est certain qu'il ne pourra obtenir une dispense ou une licence spéciale.

Par conséquent, sachez que nous appuyons fortement le principe des sociétés de gestion des droits d'auteurs puisqu'on espère négocier un ensemble de conditions qui permettront l'utilisation, dans les milieux d'enseignement, des objets protégés par le droit d'auteur. Il demeure toutefois que nous ne voyons aucun avantage au projet de loi que vous étudiez. Nous sommes désolés que ce projet de loi soit devenu nécessaire car il aurait suffi, pour que la question soit réglée, d'élaborer comme on nous l'avait garanti et de prévoir le type d'exemptions spéciales auxquelles nous nous attendions.

Monsieur le président, plutôt que d'entrer dans les détails, je vous invite à prendre connaissance de notre mémoire sur le projet de loi S-8. Il n'est constitué que d'une seule page. Nous y avons attaché le mémoire que nous avons déjà présenté sur le projet de loi C-60 visant à modifier la Loi sur le droit d'auteur et avons ajouté les énoncés de politique de la Fédération canadienne des enseignantes et des enseignants. Si les sénateurs désirent poser des questions, mon collègue Harvey Weiner et moi-même sommes disposés à y répondre.

**Le président:** Je vous remercie, monsieur McDowell. Je conviens avec vous de ce que cette situation est attribuable au fait

[Text]

bring in Phase II, which was promised to this committee and to the Canadian public after Phase I. Phase II is very important insofar as providing the kind of arrangements that are necessary to alleviate the condition or the situation that develops with the teaching profession and other areas in clarifying a rather difficult situation.

Senator Frith is our first questioner.

**Senator Frith:** Senator Buckwold, this is a landmark moment, because I am about to disagree with you, which I rarely do.

**The Chairman:** Go ahead.

**Senator Frith:** Dr. McDowell, you did not say this, but you will agree that it is not true to say that if Phase II had been brought in you would not be here.

This is what you said and you are quite correct: If Phase II had been brought in and contained the specific exemption that you wanted from Phase II, then you would not have to be here?

**Dr. McDowell:** That is correct. I believe the phrase "one side of the story" was used. I am sure you are aware that the committee that was established to discuss both Phase I and Phase II included representatives of creators and users. We have had the opportunity to peruse your statements that you previously made in the Senate. We understand that you have expressed rather well some of the views of the other side of the story in those statements.

However, we are trying to emphasize that the other side of the story referred to is given by producers who, in many cases, have formed collectives and, in some cases, are now involved in negotiations. I suggest that they too are in a difficult position. I know that they would be happy to see no Phase II at all, because then everything would be subject to those agreements. I say they are in a difficult situation now because they are attempting to negotiate within their collective with representatives of users, not really knowing what may come in Phase II and not knowing whether to try and make a provision that may indeed be covered by legislation subsequently.

**Senator Frith:** We agree on that, and I am sure you did notice that I am very much in favour of Phase II being brought in partly for the reasons you have mentioned.

We should understand that collectives, for example, are not dependent on Phase II. They have been organized and are in a position to be organized under Phase I.

**Senator Marsden:** Some collectives.

**Senator Frith:** Yes. The difficulty is one that the witness has put his finger on, even for the collectives and why the collectives also would like Phase II. They are negotiating, and they may be negotiating with someone who will say, "I do not want to negotiate with you because in Phase II I may get an exemption." The exemption that is being presented by Senator Marsden is an exemption that she and witnesses hope will be in Phase II. The collectives hope it will not be.

[Traduction]

que le gouvernement n'a pas élaboré la phase II, laquelle devait suivre la phase I, comme promise au Comité et à la population. La phase II est très importante puisqu'elle prévoit le type d'ententes qui permettront d'aplanir la situation difficile dans laquelle se trouvent notamment les enseignants.

Le sénateur Frith posera la première question.

**Le sénateur Frith:** Sénateur Buckwold, nous vivons un moment important car je suis en désaccord avec vous, ce qui arrive rarement.

**Le président:** Allez-y.

**Le sénateur Frith:** Monsieur McDowell, ce n'est pas ce que vous avez dit, mais vous admettez qu'il est faux de prétendre que vous ne seriez pas ici aujourd'hui si la phase II avait été mise en œuvre.

En fait, vous avez dit, et je vous donne tout à fait raison, que si la phase II s'était concrétisée et qu'elle avait contenu l'exemption précise que vous souhaitiez, vous ne seriez alors pas ici.

**M. McDowell:** C'est exact. Je crois que nous avons fait allusion à «un côté de la médaille». Vous êtes sûrement conscient de ce que le comité qui avait été constitué pour discuter tant de la phase II que de la phase I était composé de représentants des créateurs et des usagers. Nous avons eu l'occasion de lire les déclarations que vous avez déjà faites devant le Sénat. Il semblerait que vous avez assez bien exprimé certains aspects de l'autre côté de la médaille.

Toutefois, nous essayons de faire ressortir le fait que l'autre côté de la médaille est défendu par les créateurs qui, souvent, ont constitué des sociétés de gestion des droits d'auteurs et, dans certains cas, ont entamé des négociations. J'estime qu'eux aussi connaissent une situation difficile. Je sais que l'élimination de la phase II les ravirait parce que, tout serait alors assujéti aux ententes. Si je les trouve en mauvaise posture maintenant, c'est qu'ils essaient de négocier au sein de leur société de gestion avec des représentants des usagers, sans savoir ce que comportera la phase II et sans même savoir s'il convient de prévoir des conditions susceptibles de figurer plus tard à la Loi.

**Le sénateur Frith:** Nous sommes d'accord; vous n'avez cependant pas l'air d'avoir remarqué que je suis très en faveur de la phase II, notamment pour les raisons que vous avez mentionnées.

Il nous faudrait bien comprendre que l'avenir des sociétés de gestion des droits d'auteurs, par exemple, ne dépend pas de la phase II. Elles se sont constituées et sont en mesure de se constituer en vertu de la phase I.

**Le sénateur Marsden:** Certaines d'entre elles.

**Le sénateur Frith:** C'est juste. La difficulté, le témoin l'a bien cernée, demeure même pour les sociétés de gestion et c'est pourquoi elles seraient favorables à la phase II. Elles sont en train de négocier et il se pourrait bien que l'autre partie leur dise: «Je ne veux pas négocier avec vous parce que, aux termes de la phase II, je pourrais bénéficier d'une exemption». Certains témoins voudraient bien voir figurer l'exemption du sénateur Marsden à la phase II, contrairement aux sociétés de gestion.



[Text]

I would like you to understand that we should not approach this bill on the assumption that Phase II will do something like this in any event, because that is not the case. Many recommendations and studies that were made prior to Phase I of Bill C-60 specifically recommended against a specific exemption for non-profit educational use.

The question is a very mute one, and I do not think we should approach this bill on the assumption that all we are doing is anticipating one part of Phase II. There is a very strong case to be made against Phase II including this kind of an exemption, and there is also an arguable case for including one. It is very important that we understand that that is so, and I think the witness and I agree on that.

**Senator Grafstein:** Mr. Chairman, is this a question or a statement? I would be interested in the witness' view.

**Senator Frith:** I just said that I think the witness and I agree on this.

**Mr. Harvey Weiner, Deputy Secretary General, Canadian Teachers' Federation:** I would like to follow up on that particular point, Senator Frith. We are looking at a situation that is highly complex, and I think we recognize that.

The frustration, though, that is being felt in the classrooms across this country is something that perhaps has not come across as yet in this particular hearing. The Marsden bill, as we read it, does not put the creators or the users in a situation where there is a pre-determination of Phase II. We are on record in terms of what we would like to see in Phase II, and there obviously is some conflict between what creators would like to see and what we would like to see. We do not set that aside as being unimportant. However, the Marsden bill provides an impetus to negotiate and conclude fair agreements—and I would stress the words "fair agreements"—because this clause would only apply in the event that fair and reasonable terms and conditions cannot be obtained.

**Senator Frith:** Could I just be sure that you do not mean "fair use"; you mean "fair agreements"?

**Mr. Weiner:** Yes, fair agreements. That is the way I read the Marsden amendment. I see it as being a balanced amendment and not the amendment, I might say, that the Canadian Teachers Federation, would specifically want to seek. However, it is fair and we see it as a balanced amendment which comes at a time when we have been going through a period of difficulty. In fact, for a period of two years, during the course of the debate on Bill C-60, and continuing after the adoption of Bill C-60, we have been promised and promised that Phase II—which we believe should have been part of Bill C-60—would be forthcoming.

There is also a third side to the story, and that third side is represented in what is happening in our classrooms today. I can tell you, as fact, that teachers are, generally speaking, using less materials than they did in the past. If there is doubt or uncertainty as to whether something can be used, then the answer is no. There are photocopiers in schools which have

[Traduction]

Il nous faut comprendre que nous ne devrions pas aborder ce projet de loi en supposant que la phase II aura inmanquablement ce genre de résultats, parce que ce n'est pas le cas. Beaucoup des études effectuées avant la phase I du projet de loi C-60 ont précisément fait valoir les inconvénients d'une exemption spécifique à des fins éducatives à but non lucratif.

La question n'est pas très claire, et j'estime que nous ne devrions pas examiner ce projet de loi en présumant que nous ne faisons qu'anticiper une partie de la phase II. On peut très bien critiquer la phase II, notamment ce type d'exemption, comme on peut très bien la défendre. Il est important d'en être conscients, et je crois que le témoin est d'accord avec moi.

**Le sénateur Grafstein:** Monsieur le président, est-ce là une question ou une constatation? J'aimerais tout de même connaître l'opinion du témoin.

**Le sénateur Frith:** J'ai simplement dit que le témoin et moi-même semblons d'accord.

**M. Harvey Weiner, sous-secrétaire général, Fédération canadienne des enseignantes et des enseignants:** J'aimerais continuer dans la même veine, sénateur. Nous faisons face à une situation hautement complexe, et je pense que nous en sommes bien conscients.

La frustration ressentie dans les classes de tout le pays n'a peut-être pas encore été clairement exprimée au cours de l'audience. Le projet de loi Marsden, dans sa forme actuelle, ne met ni les créateurs ni les usagers dans une situation qui laisse présager ce que sera la phase II. Nous n'avons pas caché ce que nous aimerions voir figurer dans la phase II et, manifestement, les créateurs et nous défendons des avis contraires. Nous n'essayons pas de nier l'importance de ce fait. Mais le projet de loi Marsden nous motive à négocier et à conclure des ententes équitables, et je tiens à souligner ici l'adjectif «équitable», parce que cette disposition ne s'appliquerait que dans les circonstances où il est impossible d'obtenir des conditions raisonnables.

**Le sénateur Frith:** J'aimerais m'assurer que vous ne parlez pas d'un «usage loyal», mais bien «d'ententes équitables».

**M. Weiner:** C'est d'ententes équitables qu'il s'agit. C'est ainsi que j'ai interprété la modification Marsden. Je la considère comme équilibrée même si je ne crois pas que c'est précisément ce qu'aurait voulu, par exemple, la Fédération canadienne des enseignantes et des enseignants. C'est toutefois une modification équitable et équilibrée et aussi opportune puisqu'elle arrive pendant une période de difficultés. En fait, cela fait deux ans, depuis le début des débats sur le projet de loi C-60 et après son adoption qu'on nous promet la phase II, laquelle aurait dû, selon nous, être intégrée au projet de loi C-60.

Il est également un troisième côté à la médaille, et c'est ce qui se produit dans nos classes aujourd'hui. En règle générale nos enseignants utilisent moins de matériel didactique que par le passé. S'il existe le moindre doute ou la moindre incertitude sur la légalité d'utiliser un document, on ne l'utilise tout simplement pas. Dans certaines écoles, les photocopieuses portent des mises en garde sur la reproduction des documents.



[Text]

signs posted over them basically warning: "Be careful; be sure that such and such, et cetera."

The third side of the story, however, is what this uncertainty is doing to the children whom we are trying to educate in our classrooms. I think that is the key part of the story that must be looked at in the light of this particular amendment. We are not talking about use for teachers as individuals, or as members of Canadian society. In that respect, they should have the same obligations as any other Canadians. We are talking about the use of educational materials to enrich and enhance education within the classroom. This organization represents teachers working at the elementary and the secondary level.

Therefore I would suggest that that aspect must be looked at. We do not seek personal gain or our personal profit. We would like to have the issue resolved in a way that does not force teachers into a situation where they must go through so much red tape, as Dr. McDowell has said, that the spontaneous use or the teachable moment is lost. That is, in fact, what is happening. Our teachers are, in fact, not using materials because of the uncertainty and the fear that they will be breaking the law.

**Senator Frith:** Mr. Chairman, perhaps I might be permitted to ask a follow-up question. I want to clarify a point of terminology, and then I will ask one more question.

I think it is important for all of us to understand that there is a term used, which is "fair use exemption", which is a general type of exemption. We are not talking about that here; we are talking about a specific exemption which you think would be a fair specific exemption.

**Mr. Weiner:** As I understand Bill S-8, we are talking about a process that would lead to a fair agreement. Let us be clear.

**Senator Frith:** You are talking of a specific agreement?

**Mr. Weiner:** That is right. The Canadian Teachers' Federation respects the rights of creators and wants those creators to receive fair compensation and remuneration for their works. We have never suggested that anything other than that should be the case.

**Senator Frith:** I understand. I just wanted to be sure that we all understood that, in this area, when you use the word "fair", it has a special meaning. For example, if you use an excerpt to review a book, you do not have to get a specific exemption for that. That is considered a fair use exemption, whereas here we are talking about a specific exemption.

Next, I want to ask you to comment on the position that is taken by copyright owners on the question of non-profit educational use and other uses or exemptions based on socially-desirable objectives, such as the education, as you say, of our young and the fact that they are deprived of copies, and so on. As you know, the problem that copyright owners have with that argument is that others get paid, even though it is all to the advantage of the education of our children. For example, to use

[Traduction]

Or, il faut tenir compte de la façon dont ce climat d'incertitude affecte les enfants que nous essayons d'instruire. Je crois que c'est là le nœud du problème qu'il faut examiner à la lumière de cette modification. Nous ne parlons pas ici d'utiliser les documents dans l'intérêt des enseignants, en tant qu'individus ou que membres de la société canadienne. En effet, à ce titre, ils ont les mêmes obligations que tout autre Canadien. Nous parlons plutôt de l'utilisation de matériaux didactiques qui ont pour objet d'enrichir et de rendre plus intéressante la matière que nous essayons d'enseigner en classe. Votre organisme représente les enseignants des niveaux primaire et secondaire.

J'estime par conséquent qu'il faut tenir compte de ce facteur. Nous ne recherchons pas notre gain ou notre profit personnel. Nous aimerions que la question soit résolue d'une façon qui n'oblige pas les enseignants à se battre contre tant de chicaneries administratives, comme l'a dit M. McDowell, que la spontanéité du recours ou l'opportunité du moment ne disparaissent. Et c'est ce qui se produit dans les faits. Nos enseignants n'utilisent pas certains documents en raison du climat d'incertitude et de la crainte d'agir illégalement.

**Le sénateur Frith:** Monsieur le président, peut-être me permettez-vous de poser une question connexe. J'aimerais d'abord clarifier un terme et poser ensuite une dernière question.

Je crois qu'il est important que nous comprenions tous l'expression «exemption justifiée par un usage loyal», qui est un type d'exemption globale. Ce n'est pas ce dont il s'agit ici; il est question d'une exemption spécifique que vous qualifieriez d'exemption spécifique équitable?

**M. Weiner:** De ce que je comprends du projet de loi S-8, il s'agit d'un processus qui donnerait lieu à une entente équitable.

**Le sénateur Frith:** Vous parlez d'une entente spécifique?

**M. Weiner:** C'est exact. La Fédération canadienne des enseignantes et des enseignants respecte les droits des créateurs et tient à ce que ces créateurs obtiennent une juste compensation et rémunération pour leurs œuvres. Nous n'avons jamais rien préconisé d'autre.

**Le sénateur Frith:** Je comprends. Je voulais simplement m'assurer que nous comprenions tous le sens particulier que vous accordez au mot «équitable». Par exemple, si vous utilisez un extrait de livre dans le cadre de l'étude de ce livre, vous n'êtes pas tenu d'obtenir une exemption spécifique. Vous bénéficiez d'une exemption pour usage loyal alors qu'il est ici question d'une exemption spécifique.

Je voudrais maintenant vous demander de nous donner votre avis sur la position que prennent les titulaires de droits d'auteur à l'égard de l'utilisation d'œuvres à des fins éducatives et à but non lucratif et à l'égard d'autres usages ou exemptions fondées sur des objectifs socialement souhaitables, l'éducation de nos jeunes, par exemple, et compte tenu de l'insuffisance des matériaux. Comme vous le savez, si les titulaires de droits d'auteur n'acceptent pas cet argument, c'est

[Text]

something quite close to the matter, the copying machine that is available, and which they will be restricted in their use of unless some agreement is made, is not donated. In other words, they pay for the use of that machine. IBM does not offer to subsidize the use of this machine for these worthy purposes. That machine is paid for, and everyone else in the system is also paid. Therefore the copyright owners say: "Why should we subsidize this system? Just because we accept that the objective of educating our young is worthwhile, why should we not be paid when everyone else in the business is paid?"

**Dr. McDowell:** First of all, let us be clear that we are not seeking blanket exemptions for everything that goes on in education and in schools. We are expecting that these agreements that are being negotiated by collectives will, in fact, cover most of the materials normally used in schools. What we are saying is that that requirement should not be so restrictive that there cannot be certain uses that would be permitted—and we have provided quite a number of definitions and examples, such as a one-time use, as opposed to repeated use; such as a use when the possibility of getting a licence is not reasonable.

However, for the vast majority of materials used in schools, we expect there to be payment for copyrighted materials. However, as my friend has mentioned, it is the use on a particular occasion when the obtaining of such a licence just is not reasonable that we are attempting to obtain provision for. For the most part, we expect collectives to negotiate agreements that will cover payment for materials used.

**Senator Frith:** Mr. Chairman, I am glad that we have that clarification because it gives witnesses who will follow from the copyright owners side a chance to understand what it is that is being requested. I have no other questions.

**The Chairman:** Before Senator Cogger proceeds with his question, I would like to ask one question for clarification.

With respect to the agreements that you have made with collectives—and you say there have been a few—could you give us an idea of what kind of arrangements were made and the problems that have been involved in coming to such an agreement with a collective? I gather from your brief that there have been relatively few such agreements made with collectives. Perhaps you could explain why that is so, and give us some information that we might look at as to the problems that are occurring.

I personally feel that teachers are in a difficult position if they do not know where they stand and an agreement cannot be reached pending Phase II, despite what Senator Frith may say. Can you give us that information, and then we will move ahead?

[Traduction]

que d'autres sont rémunérés, même si c'est dans l'intérêt de nos enfants. Prenons l'exemple de la machine à photocopier, intimement liée au débat qui est mise à leur disposition mais dont l'usage sera limité si une entente n'est pas conclue. Eh bien, cette machine n'est pas donnée aux écoles. En d'autres mots, il faut payer pour utiliser cette machine. La compagnie IBM n'a pas offert de subventionner l'utilisation de cette machine pour une noble cause. La machine doit être payée, et tous les autres membres du système sont aussi rémunérés. Les titulaires de droits d'auteur se demandent par conséquent pourquoi ils devraient subventionner le système. Ce n'est pas parce qu'ils reconnaissent l'importance d'instruire nos jeunes qu'ils ne devraient pas être payés lorsque tous les autres le sont.

**M. McDowell:** Tout d'abord, il ne faut pas oublier que nous ne cherchons pas à obtenir une exemption générale à l'égard de tous les matériaux didactiques utilisés dans les milieux scolaires. Ces ententes que négocient les sociétés de gestion des droits d'auteurs devraient, en fait, porter sur la plupart des œuvres normalement utilisées dans les écoles. À notre avis, s'il est impossible d'obtenir une licence, l'exigence ne devraient pas être restrictive au point d'interdire certaines utilisations—et nous avons fourni à cet effet bon nombre de définitions et d'exemples, comme l'utilisation unique par opposition à l'utilisation répétée.

Toutefois, nous estimons que l'utilisation en classe de la grande majorité des documents protégés par un droit d'auteur doit être compensée. Comme mon ami l'a souligné, nous voulons parer aux cas où l'obtention d'une licence serait impossible. Nous nous attendons à ce que les sociétés de gestion des droits d'auteurs négocient des ententes qui couvriront les droits d'utilisation d'objets protégés par le droit d'auteur.

**Le sénateur Frith:** Monsieur le président, je suis heureux que nous ayons eu cette précision car les prochains témoins qui défendront les intérêts des titulaires des droits d'auteurs pourront comprendre ce que réclament les milieux d'enseignement. Je n'ai pas d'autre question.

**Le président:** Avant de laisser la parole au sénateur Cogger, j'aimerais moi-même poser une question pour fins de clarification.

En ce qui concerne les ententes que vous avez conclues avec les sociétés de gestion des droits d'auteurs—vous dites qu'il y en a eu quelques-unes—pourriez-vous nous donner une idée du type d'entente dont il s'agissait et des problèmes que vous avez dû affronter? Je comprends de votre témoignage que ces ententes ne sont pas tellement nombreuses. Peut-être pourriez-vous nous en expliquer la raison et nous donner des renseignements qui nous permettraient de mieux analyser les problèmes.

J'estime pour ma part que les enseignants se trouvent en mauvaise posture s'ils ne savent pas à quoi s'en tenir et qu'une entente ne peut être conclue d'ici l'application de la phase II, en dépit de ce que pourrait en dire le sénateur Frith. Voudriez-vous nous donner ces renseignements avant que nous poursuivions?



*[Text]*

**Dr. McDowell:** I will just say a word, Mr. Chairman, and then I will ask Mr. Weiner to comment as well.

There are some agreements now under negotiation, but to the best of my knowledge none of these have been concluded. Therefore we do not yet have anything in place that we could cite.

**Mr. Weiner:** Senator, I think the problem is complex. That is why I suppose, in substance, it is of particular concern to us. First of all, we do not negotiate; we are not represented at the table. Teachers are sometimes involved in discussions but we do not negotiate.

The collectives have commenced negotiations and, to the best of my knowledge, only Ontario and Saskatchewan have been involved in this exercise. In Saskatchewan they have been discussing the shape of the table and have not yet commenced bargaining on an agreement.

**The Chairman:** Are you talking of discussions with the provincial departments?

**Mr. Weiner:** Yes, those discussions are with the provincial departments. The negotiations have not commenced anywhere else. Further, the negotiations that have started in Ontario are with CANCOPY, which is one of the bodies saying that we cannot photocopy until we have an agreement.

There are agreements in place in Quebec which were in place prior to Bill C-60. The kind of effect that they are having in schools, particularly in terms of the access provided to English-language materials is questionable.

However, the major difficulty we are having, that I think must be looked at, is trying to educate young children and trying to assure that they have the benefit of the best material available at all times. We lack confidence in the provincial and federal governments. We will say this, and we will go on record as saying this: Provincial and federal governments have been getting a free ride, to some extent, because of the absence of any sort of protection for creators. We think that is an injustice and must be corrected.

With the federal budget being tabled today, we might see significant cuts in provincial transfer payments. We are questioning how much money provincial jurisdictions are going to be prepared to put into the negotiations of collective agreements. We are questioning whether a student in Newfoundland, in terms of an agreement concluded, will have access to the same materials, written, visual and audio as a student in a suburb of Toronto. This is an issue that is of great concern to us.

**The Chairman:** What you have said is that there are, in fact, no finalized agreements.

**Mr. Weiner:** What we have is a series of transactional licences which have been granted in specific circumstances and these are negotiated on an ad hoc basis with school boards. They depend on the means the school board has available or is prepared to make available for that particular purpose.

*[Traduction]*

**M. McDowell:** Je ne vous dirai à ce sujet que quelques mots, monsieur le président, et je demanderai aussi à M. Weiner de faire ses commentaires.

Certaines ententes sont en pourparler mais, à ma connaissance, aucune n'a encore été conclue. Par conséquent, nous ne pourrions vous en citer aucune.

**M. Weiner:** Sénateur, le problème est complexe. C'est pourquoi, je suppose, la question nous préoccupe tant. Tout d'abord, nous ne pouvons négocier et nous ne sommes pas représentés à la table des négociations. Les enseignants prennent parfois part aux discussions mais nous ne négocions pas.

Les sociétés de gestion ont entrepris les négociations et, à ma connaissance, seules les provinces de l'Ontario et de la Saskatchewan ont pris part à cet exercice. En Saskatchewan, on n'a discuté que de détails sans vraiment commencer à négocier une entente.

**Le président:** Voulez-vous parler des discussions avec les ministres provinciaux?

**M. Weiner:** Oui, les négociations dont je parle se tiennent avec les ministères provinciaux. Elles n'ont cependant commencé nulle part ailleurs. Celles qui se sont amorcées en Ontario concernent CANCOPY, qui est un des organismes d'après lesquels nous n'avons pas le droit de photocopier avant d'avoir signé une entente.

Il existe au Québec des ententes qui étaient en vigueur avant le projet de loi C-60, mais on peut s'interroger sur les conséquences qu'elles ont dans les écoles, plus particulièrement pour ce qui est de l'accès aux ouvrages en langue anglaise.

La principale difficulté que nous affrontons et qu'il faut examiner est que nous voulons former les jeunes et mettre à leur disposition les meilleurs outils pédagogiques qui soient. Nous n'avons pas une confiance absolue dans les gouvernements fédéral ou provinciaux. Et j'ajouterai ceci pour que cela figure au compte rendu: les gouvernements fédéral et provinciaux ont bien profité, dans une certaine mesure, de l'inexistence de mécanismes de protection des auteurs. Nous croyons que c'est injuste et que la situation doit être redressée.

Nous apprendrons peut-être aujourd'hui lorsque le budget fédéral sera déposé, que les paiements de transfert aux provinces sont réduits considérablement. C'est pourquoi nous nous demandons combien d'argent les provinces seront disposées à affecter aux négociations d'ententes collectives. Nous nous demandons si, une fois cette entente conclue, un élève de Terre-Neuve aura accès à la même documentation écrite, visuelle ou sonore qu'un enfant de la banlieue de Toronto. Cette question nous préoccupe beaucoup.

**Le président:** Vous avez indiqué qu'aucune entente n'a encore été conclue.

**M. Weiner:** En fait, nous avons un certain nombre de licences ponctuelles accordées dans des circonstances précises à la suite de négociations également ponctuelles avec les conseils scolaires. Ces licences dépendent des moyens de chaque conseil scolaire ou des ressources que chacun est disposé à réserver à cette fin.



[Text]

**The Chairman:** Is Ontario close to reaching an agreement?

**Mr. Weiner:** My best information, as of yesterday afternoon, is that there has been an exchange of positions, but agreement is not close.

**Senator Cogger:** My questions do not relate to the substance of the bill but more so to the circumstances surrounding it. The vacuum you referred to has existed since June 8, 1988. Are you aware of any lawsuits in this regard?

**Mr. McDowell:** I am not aware of any.

**Senator Cogger:** Is it because no one has infringed, or because no one got caught, or because no one bothered to sue?

**Mr. Weiner:** I think it is probably the latter. We are aware, however, of a number of situations which have arisen. There was one in particular in a secondary school on the south shore of Quebec where the RCMP Copyright Squad came in and confiscated some software materials. They had been tipped off that certain materials had been REproduced illegally.

However, you are quite right in that the number of prosecutions, if any, has been very small and I assume that is because the initiatives have not been taken. That does not satisfy the kinds of fears and concerns that teachers have and that school boards have.

**Senator Cogger:** My question is not entirely academic. I think it is important for the committee to know about the context in which Bill S-8 surfaces. We have heard Senator Marsden say that teachers could put themselves at considerable risk. In your brief you say that it has created a climate of fear in the classrooms. For a year and a half there has not been a single lawsuit. It seems to me that perhaps we would be closer to the truth to say that it creates a climate of frustration. That I could understand a whole lot better. Are you saying it is urgent that the bill be passed and that this amendment be pushed through because everyone in every classroom in this country is scared stiff? I suggest that might be an exaggeration, although perhaps people are frustrated.

**Mr. Weiner:** Let me assure you that it is not. You have notices coming from schoolboards—and these notices are going to classroom teachers—warning people that if there are suits they, the school boards, will not be responsible. Teachers in the past always assumed they had the right to use these materials. However, when this issue hit the public spotlight and teachers were advised, they became aware that they were acting illegally, and teachers do not like to act illegally. I think that is a very important point. This has resulted in certain materials that had been used on a common basis in the past not being used. "Fear" is not an exaggeration. I hope you are not suggesting that simply because there have not been prosecutions when there could have been that teachers can continue to act illegally until the situation is resolved.

**Senator Anderson:** You have said that most artistic work should be protected by copyright, but the problem is that organizations have not yet been set up to reflect that. Have the

[Traduction]

**Le président:** En Ontario, est-ce qu'on est près d'en arriver à une entente?

**M. Weiner:** D'après mes renseignements, qui datent d'hier après-midi, il y a eu un échange de positions mais on n'est pas près de s'entendre.

**Le sénateur Cogger:** Mes questions ne concernent pas le fond du projet de loi mais plutôt les circonstances qui l'entourent. Le vide dont vous parlez existe depuis le 8 juin 1988. À votre connaissance, y a-t-il eu des poursuites à cet égard?

**M. McDowell:** Non, pas à ma connaissance.

**Le sénateur Cogger:** Est-ce parce qu'aucun droit d'auteur n'a été violé, parce que personne n'a été attrapé, ou parce que personne ne s'est donné la peine de poursuivre?

**M. Weiner:** La dernière explication est sans doute la bonne. Cependant, nous avons entendu parler d'un certain nombre de situations qui se sont présentées. Il y en a eu une, en particulier, où l'escouade des droits d'auteurs de la GRC est allée à une école secondaire située sur la rive sud du Saint-Laurent, au Québec, et a confisqué des logiciels. La Gendarmerie avait été informée qu'on en avait produit illégalement.

Mais il est vrai, comme vous dites, que le nombre de poursuites, si toutefois il y en a eu, a été très faible; j'imagine que c'est parce qu'on ne s'est pas donné la peine de poursuivre. Toutefois, cela ne diminue en rien les craintes et les préoccupations des enseignants et des conseils scolaires.

**Le sénateur Cogger:** Ma question n'est pas purement théorique. Il importe à mon avis que les membres du Comité sachent dans quel contexte le projet de loi S-8 a pris naissance. Le sénateur Marsden nous a dit que les enseignants pouvaient s'exposer à des risques considérables. Vous indiquez dans votre mémoire que la situation a suscité un climat de crainte dans les classes. Or, en un an et demi, il n'y a pas eu une seule poursuite. Peut-être serait-il plus juste de parler alors d'un climat de frustration, ce que je comprendrais beaucoup mieux. Voulez-vous dire qu'il est urgent d'adopter le projet de loi parce que tout le monde, dans toutes les classes du pays, a une peur bleue? J'ai l'impression que vous exagérez, cependant, il se peut que les gens soient frustrés.

**M. Weiner:** Je vous assure qu'il ne s'agit pas que de cela. Les enseignants se font avertir par les conseils scolaires que ces derniers se dégagent de toute responsabilité en cas de poursuites. Avant, les enseignants croyaient avoir le droit de se servir du matériel dont ils avaient besoin mais, lorsque la question a été rendue publique et qu'ils se sont fait avertir, ils se sont rendu compte qu'ils agissaient illégalement, et cette constatation ne leur plaît pas. C'est pourquoi certains documents qu'on utilisait communément dans le passé ne servent plus. Il n'est donc pas exagéré de parler de crainte. J'espère que vous ne voulez pas laisser entendre que les enseignants peuvent continuer à agir illégalement jusqu'à ce que la situation soit résolue, simplement parce que personne n'a encore été poursuivi.

**Le sénateur Anderson:** Vous avez indiqué que la plupart des œuvres artistiques devraient être protégées par droit d'auteur; malheureusement, aucun organisme n'existe encore pour s'en

[Text]

educators made a list of the specific items that should be exempted from copyright?

**Mr. McDowell:** We are not looking for blanket exemptions, but I have described some of the possibilities to you. We are looking for one-time use, and that sort of thing. We are not looking for a blanket exemption for anything.

**Mr. Weiner:** Let me give you an example of the notion of one-time use. If there is a television program which is being broadcast at 10 o'clock in the morning, a teacher can take her class down to the gymnasium, set up the television and they can view the program if it is something that the teacher wants them to view for purposes of discussion. There is no problem with that. If that same program is being broadcast at 7 o'clock in the evening the teacher does not have the right to make a copy of that particular program and take it into the classroom the next day.

Situations of that nature tie into a notion that we have called "spontaneous use" which is a notion that is accepted in the United States. The importance of the teachable moment is recognized.

We have also looked at longer timeframes for retaining a copy of the materials that we would use with learning-disabled students where, in fact, there might be a need for that type of thing. We would like to see an exception that deals with that issue.

Some exceptions on pedagogical methods pertaining to manual copying of works and the need to look at off-air taping in that particular light are necessary so that it does not just apply to news programs, which I gather is something that may be included in the next phase. We think that should include documentary programs as well.

We wish to emphasize that we are not looking for a total exemption simply because of the fact that we are educators. We do expect, and hope sincerely, that provincial departments of education, the federal government through its transfer payments and school board jurisdictions will be able to compensate creators in an adequate fashion for the use of their materials.

We would also point out that our students are the future consumers of Canadian society and the more materials that we expose them to, the greater the prospect that they will become purchasers and consumers of written materials, visual materials, and so on. That obviously will have a beneficial impact for creators.

**Senator Olson:** I simply want to get a definition, if there is one, of the term "one-time use." Does that mean one-time per school year or one-time per "teachable moment" which is another term you have used? If you are going to have a time that is similar over and over again, it would not conform to a one-time use definition. I just want to understand what you are talking about.

**Dr. McDowell:** We were discussing possible ways of defining that sort of thing and offered some examples at the time. I do not suppose we can help you by going into too much detail on

[Traduction]

occuper. Les éducateurs ont-ils dressé une liste d'articles à exempter du droit d'auteur?

**M. McDowell:** Nous ne cherchons pas à obtenir d'exemptions générales. Je vous ai décrit quelques possibilités, par exemple, les exemptions pour utilisation unique.

**M. Weiner:** Permettez-moi de vous expliquer la notion d'utilisation unique. Si une émission de télévision passe sur les ondes à 10 heures du matin, l'enseignante peut conduire sa classe au gymnase, installer le téléviseur et laisser les élèves visionner l'émission, qu'ils pourront discuter par la suite. Cela ne pose aucune difficulté. Or, si la même émission passe à 19 heures, l'enseignante n'a pas le droit de l'enregistrer pour le lendemain.

Il y a aussi des situations qui se rattachent à une notion dite d'utilisation spontanée, qui est admise aux États-Unis. On reconnaît l'existence de la période sensible pour l'apprentissage.

Nous nous sommes également penchés sur la possibilité de garder des copies plus longtemps lorsqu'on s'en sert pour enseigner aux élèves en difficulté d'apprentissage. Nous aimerions que soit adoptée une disposition à cet égard.

Il faut permettre des exceptions relatives aux méthodes d'enseignement faisant appel à la copie manuelle d'ouvrages et étudier l'enregistrement d'antenne dans ce contexte, de façon à ce que ce ne soit pas seulement les émissions de nouvelles qui soient visées, comme c'est prévu, je crois, dans le cadre de la prochaine phase. Il nous semble que l'exemption doit s'étendre aux émissions documentaires également.

Je vous rappelle que nous ne tentons pas d'obtenir une exemption globale uniquement en vertu de notre fonction d'éducateur. Nous nous attendons par contre, et nous espérons sincèrement, que les ministères provinciaux de l'Éducation, le gouvernement fédéral au moyen de ses paiements de transfert et les conseils scolaires trouveront moyen de verser un dédommagement adéquat aux créateurs lorsqu'on se sert de leurs produits.

Je vous signale également que nos élèves sont les futurs consommateurs du Canada; plus grande est la variété de la documentation à laquelle ils sont exposés, meilleures sont les chances qu'ils deviendront acheteurs et consommateurs de matériel écrit, visuel et autre. Et cette consommation sera de toute évidence profitable pour les créateurs.

**Le sénateur Olson:** Je vous saurais gré de me donner la définition, s'il en est, de l'expression «utilisation unique». Voulez-vous dire une fois par année scolaire ou une fois par «période sensible pour l'apprentissage»? Si cette période doit se répéter à plusieurs reprises, la définition de l'utilisation unique ne s'applique pas. Je veux seulement comprendre ce dont vous parlez.

**M. McDowell:** Nous parlions de définitions possibles de ce genre de choses, et nous en avons donné certains exemples. Je ne crois pas que nous vous rendions service en vous surchar-



*[Text]*

it. We think it is possible to define it in such a way that it is not a licence to use a loophole and keep using it in the way that you have mentioned. That is not our intention. But, as my colleague mentioned, if you have a program that comes on at 10 o'clock at night which would be very suitable for the next day and if you have it on your VCR, surely it can be used the next day and then erased. That is what we would consider a one-time use.

**Senator Olson:** I understand that, but the same kind of thing may be appropriate for a one-time use for another group of students or at another seminar. That would be a more than one-time use.

**Dr. McDowell:** We think that there can be adequate safeguards included either in Phase II or on the collective side, but at the moment we are waiting for Phase II.

**Senator Grafstein:** Has the federation considered an alternate strategy to make a blanket payment on a reserve basis for all uses and then allow the collectives, in effect, to sort out how those payments can be made? This is a similar proposition to that which appeared some time ago regarding the question of utilization of music, and there was difficulty in terms of sorting out durations and how it should be divided among rights holders, and so on. Nevertheless, music was being used. One of the formulas was that a blanket payment be developed.

My point to you is that as opposed to students or teachers being at risk, would it not be appropriate for the association to recommend to its sister bodies a reasonable blanket payment that accumulates year by year in a trust fund; and when the governments, collectives and authorities catch up, there will be a fund which will be disbursed in a manner to be determined? Have you considered that formulation?

**Mr. Weiner:** It has not been considered, but the question I have, Senator Grafstein, is who would be making these payments? Would the provincial governments or the school boards be putting money into a kitty? Is the federal government taking the initiative on this and saying that for the purposes of educating our children across this country we are going to make sure there is an adequate fund?

**Senator Grafstein:** I think they would be made by the provincial governments, which are responsible for education. I wondered whether or not the federation has considered this as a means of allaying the fears of its constituents and, at the same time, dealing with the public policy and making sure the creators get some money.

**Senator Perrault:** The copying revolution is such that it seems to me that it is almost impossible to properly police the copying of printed materials and software. I would like to ask you a brief question about computer software. As you know, they have what they call Shareware, which was created by very imaginative and creative individuals throughout North America. I access Shareware on occasion. The people responsible for it say that if you like Shareware you have a moral

*[Traduction]*

geant de détails. Il est possible, à notre avis, d'élaborer une définition sans créer d'échappatoire permettant de s'en servir de la façon dont vous venez de parler. Ce n'est pas ce que nous cherchons. Cependant, comme mon collègue l'a mentionné, si une émission qui passe à 22 heures conviendrait parfaitement à une leçon du lendemain, on pourrait l'enregistrer pour s'en servir le lendemain et l'effacer ensuite. Voilà ce que nous appelons une utilisation unique.

**Le sénateur Olson:** Je comprends bien, mais le même enregistrement pourrait aussi servir une seule fois pour un autre groupe d'élèves ou à une autre occasion. Il ne s'agirait alors plus d'une utilisation unique.

**M. McDowell:** Nous croyons qu'il serait possible de prévoir des garanties à cet effet, soit à la phase II ou par l'entremise des sociétés de gestion collective, mais pour le moment nous attendons la deuxième phase.

**Le sénateur Grafstein:** La Fédération a-t-elle songé à la possibilité d'effectuer un paiement général pour constituer un fonds à répartir par les sociétés de gestion collective? Cette proposition ressemble à celle qui a été faite il y a un certain temps au sujet de l'utilisation de créations musicales; on a connu dans ce cas certaines difficultés concernant la durée de l'utilisation et la façon de répartir le fonds entre les détenteurs de droits d'auteur. Entretemps, cependant, on se servait des créations. Une des formules proposées concernait le versement d'un paiement général.

Voici ce à quoi je veux en venir: plutôt que laisser les étudiants ou les enseignants prendre des risques, ne serait-il pas préférable que votre association recommande à ses associations sœurs de verser un paiement général raisonnable, qui s'accumule d'année en année, de manière à constituer un fonds en fiducie? Ainsi, lorsque les gouvernements, les sociétés de gestion collective et les autres autorités auront pris les décisions voulues, il y aura déjà un fonds à répartir d'une manière qui sera à déterminer. Avez-vous songé à cette formule?

**M. Weiner:** Nous n'y avons pas songé, sénateur Grafstein, mais je vous pose la question suivante: qui effectuera ces versements? Les gouvernements provinciaux et les conseils scolaires contribueront-ils à la caisse commune? Le gouvernement fédéral prendra-t-il l'initiative pour qu'il y ait un fonds adéquat, dans l'intérêt de tous les enfants du Canada?

**Le sénateur Grafstein:** J'imagine que les versements seraient effectués par les gouvernements provinciaux, puisque l'éducation relève de leur compétence. Je me demandais si la Fédération y avait songé comme moyen d'atténuer les craintes de ses membres et, en même temps, de respecter la politique officielle et garantir un certain remboursement aux créateurs.

**Le sénateur Perrault:** L'art de la reproduction a tellement évolué qu'il me semble quasiment impossible d'en surveiller les applications au niveau des imprimés et des logiciels. J'ai justement une question à vous poser au sujet des logiciels. Vous savez qu'il y a un service appelé «Shareware», établi dans toute l'Amérique du Nord par des gens pleins d'imagination. Il m'arrive de faire appel à ce service. Les responsables disent que, si l'on est satisfait, on est moralement tenu d'envoyer 25 \$



[Text]

responsibility to send us \$25 if you are going to keep the program. I know schools have computers. Can you tell us whether Shareware is accessed on a regular basis by the schools in Canada; and, if so, have payments been made to the creators of Shareware? Again, it is a matter of conscience as to whether or not you send the payment in, and I would like to know if you have a policy with respect to that.

**Dr. McDowell:** We do not have a policy on that, and I could not give you an answer to what extent this is being accessed in schools.

**Senator Perrault:** It is out there and it is big, as you know. Again, it gets back to the morality of the people involved.

**Senator Marsden:** I am very pleased that you are opening up this debate. I merely wanted to say to Senator Grafstein that the law now says that you negotiate a blanket licence, so the proposal you have just made to the witnesses seems to me to be something that is already under way; in other words, the hope is that the collectives—which I remind you are monopolies—would issue a blanket licence which would cover the possibility of spontaneous use. The problem arises when they are not issued. I think what you are proposing is already in existence under the law, if not in fact.

**Senator Grafstein:** Nobody is providing a cheque, though.

**Senator Marsden:** Sure. You have to look at what is going on with the collectives that are in place in Québec, which are working, but with some difficulties.

**Dr. McDowell:** May I say in conclusion, Mr. Chairman, that the opportunity now accorded to producers through collectives is one which we support. We have concern about the fact that there is no requirement that producers join those collectives. We raised the question during the discussion of whether legislation was going to extend the right to have collectives for producers, and whether there should not be some additional provision that would say that the maximum remuneration to the producer would be that provided for in the agreement negotiated by the collective, whether or not he or she was a member of the collective. It seems to me that producers are getting the best of both worlds in a way; the right to have collectives, but also the right to opt out and not to be bound by the agreement. It seems to us that if anything, there should at least be a provision that would say that the most they could get by staying out is that which is provided for in the agreement.

**Senator Gigantès:** I was wondering if you are not proposing coercion.

**Dr. McDowell:** No. One can call any kind of legislation or regulation coercion in a sense. This is extending a right to producers and an obligation to users. It seems to me that if that right is there, you should not leave the individual the double right of getting the benefit of it or even receiving a greater benefit by not participating in it.

**The Chairman:** Dr. McDowell and Mr. Weiner, we thank you for introducing your side of this legislation to us. You have made your points very well, and we thank you, Senator Marsden, for your explanation. I would suggest to the committee

[Traduction]

pour garder le programme. Je sais qu'il y a des ordinateurs dans les écoles. Pouvez-vous nous dire si les écoles du Canada font appel à ce service régulièrement et, dans l'affirmative, si des paiements ont été effectués aux créateurs de «Shareware»? Je vous rappelle que le versement est une question de conscience et j'aimerais savoir si vous avez une politique à ce sujet.

**M. McDowell:** Nous n'avons pas de politique à ce sujet et je ne saurais dire dans quelle mesure on se sert de ce service dans les écoles.

**Le sénateur Perrault:** Le service existe et il est important, comme vous le savez. Encore une fois, tout tient à l'éthique des intéressés.

**Le sénateur Marsden:** Je suis très heureuse que vous ouvriez le débat. Je voulais seulement signaler au sénateur Grafstein que la loi permet actuellement de négocier une licence générale; la proposition que vous venez de présenter au témoin a donc déjà cours. En d'autres termes, on espère que les sociétés de gestion collective—et je vous rappelle que ce sont des monopoles—délivrent une licence générale applicable aux utilisations spontanées. Le problème surgit lorsqu'une telle licence n'est pas accordée. Ce que vous proposez existe déjà dans la loi, sinon dans les faits.

**Le sénateur Grafstein:** Mais personne ne paie sa part.

**Le sénateur Marsden:** Bien sûr. Il faut voir ce que font les sociétés de gestion collective en place au Québec, même si elles connaissent certaines difficultés.

**M. McDowell:** Permettez-moi de déclarer en guise de conclusion, monsieur le président, que nous appuyons cette chance qui est offerte aux producteurs, par l'entremise des sociétés de gestion collective. Mais le fait que les producteurs ne soient pas obligés d'adhérer à ces sociétés nous préoccupe. Nous avons soulevé cette question en discutant la possibilité que la loi étende aux producteurs le droit d'avoir des sociétés de gestion collective, et nous nous demandons si le montant négocié par la société ne devrait pas déterminer la rémunération maximale qu'un producteur pourrait recevoir, même s'il n'en est pas membre. Il me semble, que d'une certaine façon, les producteurs gagnent d'une manière ou d'une autre: ils ont le droit de former des sociétés de gestion collective, mais ils ne sont pas tenus d'y adhérer ni de se conformer aux ententes conclues par elles. D'après nous, la loi devrait au moins stipuler qu'ils ne peuvent pas gagner plus sans adhérer qu'en adhérant.

**Le sénateur Gigantès:** Je me demande si vous ne proposez pas une mesure coercitive.

**M. McDowell:** Non. Toute disposition législative ou réglementaire peut être considérée coercitive. Il s'agit plutôt de donner un droit aux producteurs et d'imposer une obligation aux utilisateurs. Si ce droit doit exister, il ne faut pas laisser à chacun le double droit d'en profiter ou de bénéficier encore davantage en ne participant pas.

**Le président:** Messieurs McDowell et Weiner, nous vous remercions de nous avoir donné votre point de vue sur ce projet de loi. Vous vous êtes clairement exprimés et nous vous remercions aussi, sénateur Marsden, de votre explication. Je

[Text]

that we have the minister appear before the committee as soon as possible to discuss where Phase II stands and his reaction to this particular legislation. I presume that the committee would have that in mind.

**Senator Frith:** Mr. Chairman, you might want to consider whether you would like to hear the copyright holders groups.

**The Chairman:** We will hear them as well. Would you suggest that we hear them before the minister?

**Senator Frith:** I can think of arguments on both sides. When the minister appears before the committee, you might want to have some evidence from the other side. I raise it because I can see an argument for both. If you want to present a complete picture to the minister on the basis of evidence before the committee, you might want to hear the others too.

**The Chairman:** It might also be argued that having the minister appear before the committee as soon as possible will give us some idea of the direction government is taking and preclude some discussion which otherwise would be out of date.

**Senator Frith:** I am quite happy to leave that to the consideration of the steering committee

**The Chairman:** Thank you very much. We will call our next group of witnesses forward. We are now dealing with Bill C-28. We welcome witnesses this morning from the National Pensioners and Senior Citizens Federation. We have with us Mr. F. Leslie Batterson, President; Dr. Ross Chapman, member; and Mr. Herbert Hanmer, member. Gentlemen, we are very pleased to have you with us this morning.

**Mr. F. Leslie Batterson, President, National Pensioners and Senior Citizens Federation:** We would like to thank you for this opportunity to meet with you. The National Pensioners and Senior Citizens Federation was formed in 1945 and is an umbrella organization of seniors' clubs and provincial bodies from across Canada. Its affiliated membership totals close to half a million. It is grassroots oriented and functions entirely through the initiatives of its volunteers. It has no professional staff.

We will dwell largely on what we believe is wrong with the proposal and what should be done about it. We are parents, grandparents, and some of us are great-grandparents, as well as responsible senior citizens. Therefore we have concerns that are broader than just the aging issues. We find the clawback of the family allowance just as unacceptable as the clawback of the old age security pension.

Most of the points we will raise are applicable equally to the family allowance. I will now call on Mr. Herbert Hanmer to give a summary of our submission.

**Mr. Herbert Hanmer, Member, National Pensioners and Senior Citizens Federation:** Mr. Chairman, I will not read the

[Traduction]

propose que nous fassions venir le ministre dès que possible pour nous dire où en est la deuxième phase et nous donner sa réaction au projet à l'étude. Je suppose que c'est ce que le Comité désire.

**Le sénateur Frith:** Monsieur le président, vous voudrez peut-être songer à faire venir des groupes de détenteurs de droits d'auteur.

**Le président:** Nous les accueillerons aussi. Devrions-nous les entendre avant le ministre?

**Le sénateur Frith:** Il y a des avantages des deux façons. Vous voudrez peut-être entendre la déposition de l'autre partie avant que le ministre compare pour présenter à ce dernier un tableau complet en vous basant sur les témoignages entendus.

**Le président:** On peut dire aussi que faire comparaître le ministre dès que possible nous donnera une idée de l'orientation prise par le gouvernement et nous évitera des discussions inutiles.

**Le sénateur Frith:** J'aimerais bien que le Comité de direction étudie la question.

**Le président:** Merci beaucoup. Nous entendrons maintenant notre prochain groupe de témoins. Nous abordons maintenant le projet de loi C-28. Nous accueillons ce matin nos témoins de la Fédération nationale des pensionnés et des citoyens du troisième âge. Nous avons avec nous M. F. Leslie Batterson, président; M. Ross Chapman, membre; et M. Herbert Hanmer, membre. Messieurs, c'est un plaisir pour nous de vous accueillir ce matin parmi nous.

**M. F. Leslie Batterson, président, Fédération nationale des pensionnés et des citoyens du troisième âge:** Nous aimerions vous remercier de l'occasion qui nous est offerte de vous rencontrer. La Fédération nationale des pensionnés et des citoyens du troisième âge, créée en 1945, est une organisation qui chapeaute des clubs et des organismes provinciaux de citoyens du troisième âge, d'un bout à l'autre du Canada. Ces organisations comptent près d'un demi-million de membres. Elles sont essentiellement axées sur les membres qui les composent et fonctionnent entièrement grâce aux initiatives de leurs volontaires. Elles ne possèdent pas de personnel professionnel.

Nous insisterons essentiellement sur ce que nous croyons être erroné en ce qui concerne les propositions et sur les mesures qu'il conviendrait de prendre à leur sujet. Nous sommes des parents, des grands-parents et certains d'entre nous sont même des arrière-grands-parents ainsi que des citoyens responsables du troisième âge. Par conséquent, nos préoccupations dépassent celles qui concernent le vieillissement. Nous estimons que les dispositions de récupération des allocations familiales sont tout aussi inacceptables que les dispositions de récupération de la pension de vieillesse.

La plupart des points que nous soulèverons s'appliqueront tout aussi bien aux allocations familiales. Je demanderai maintenant à M. Herbert Hanmer de vous présenter un résumé de notre mémoire.

**M. Herbert Hanmer, membre de la Fédération nationale des pensionnés et des citoyens du troisième âge:** Monsieur le



*[Text]*

brief in full, in the interests of conserving time, but I will read the executive summary which appears at the beginning of the brief. This summary identifies the main issues.

The federation has serious concerns regarding the proposed tax-back of the old age security pension as contained in Bill C-28. We are particularly troubled by the breach of the principle of universality. The Minister of Finance claims that this is not a problem since all qualified recipients will continue to receive their monthly pension payments. We do not accept this reasoning, nor do most social agencies. We fear that if universality is abandoned insofar as OAS pensions and family allowances are concerned, the same procedure may be applied to other social programs in the future.

The clawback changes the rules after the game has begun. Old age pensioners have paid taxes all their lives, believing that they were building a secure, indexed income for their declining years. From 1952 to 1971 a tax earmarked specifically for old age security payments was in effect. Therefore, it is a breach of trust to deny the full benefit of pension payments to any qualified recipient.

The legislation provides that the threshold at which the security pension will be clawed back will be indexed only by the rate of inflation minus 3 per cent. Thus, each year, if inflation continues, thousands of additional seniors will be affected. In twenty years' time the threshold expressed in 1989 dollars will be down to \$28,000 and will affect two million Canadians.

A major inequity arises from the fact that the clawback is based on individual incomes. Thus a two-income family could earn a total income of close to \$100,000 and not be affected. A one-income family with a net income of \$50,000 would begin to lose at that point.

A pensioner whose retirement income is composed in part of dividends may find his or her OAS pension taxed back, even though real income is less than \$50,000 a year.

Initial reaction of seniors, when the budget was brought down last spring, was muted. Later, as the true facts emerged, deep suspicion and cynicism took the place of the earlier guarded acceptance. In view of the unfairness of this proposed legislation, the federation strongly recommends that Bill C-28 be amended by the Senate to eliminate the clawback of OAS security pensions.

**Senator Grafstein:** I am taken by your arguments in connection with universality. Have you given any thought as to whether or not this approach is discriminatory? This is not a clawback across the board; it is a clawback targeted to certain

*[Traduction]*

président, je m'abstiendrai de lire intégralement le mémoire afin de ménager le temps, mais je vous donnerai lecture d'un sommaire administratif qui figure au commencement du mémoire. Ce sommaire traite des principales questions.

La Fédération éprouve de sérieuses préoccupations concernant le projet d'imposition des pensions de vieillesse prévu au projet de loi C-28. Nous sommes particulièrement déçus de cette violation du principe de l'universalité. Le ministre des Finances prétend que cela ne présente aucun problème puisque tous les prestataires admissibles continueront de recevoir leurs chèques de pension mensuels. Nous ne saurions accepter ce raisonnement, la plupart des organisations d'aide sociale non plus. Nous craignons que si le gouvernement abandonne le principe de l'universalité en ce qui concerne les pensions de sécurité de la vieillesse et les allocations familiales, il pourrait agir de la même façon à l'égard des autres programmes sociaux.

Avec les dispositions de récupération, le gouvernement se permet de changer les règles une fois que le jeu a commencé. Les prestataires de la pension de vieillesse ont payé des impôts leur vie durant, croyant qu'ils étaient en train de se constituer une réserve sûre indexée au coût de la vie, en prévision de leur vieillesse. De 1952 à 1971, un impôt destiné spécifiquement à financer les paiements de sécurité de la vieillesse était en vigueur. C'est pourquoi, nous croyons que c'est un bris de confiance que de refuser le paiement intégral des prestations de pension à un prestataire admissible quel qu'il soit.

La loi prévoit que le seuil auquel la pension de sécurité de la vieillesse est censée être récupérée ne sera indexé au coût de la vie que jusqu'à concurrence du taux d'inflation moins 3 p. 100. Ainsi, chaque année, si l'inflation se poursuit, cette mesure touchera des milliers de nouveaux citoyens du troisième âge. D'ici vingt ans, le seuil exprimé en dollars de 1989 baissera à 28 000 \$ et touchera ainsi 2 millions de Canadiens.

Le fait que la récupération soit basée sur les revenus individuels, constitue une grave injustice. Ainsi, une famille qui possède deux revenus pourrait avoir un revenu global de près de 100 000 \$ sans être touchée par cette disposition. Une famille qui n'a qu'un revenu net de 50 000 \$ commencerait à être perdante.

Un pensionné dont le revenu à la retraite est constitué, en partie, de dividendes, s'apercevra que sa pension de sécurité de la vieillesse est imposée, même si son revenu réel est inférieur à 50 000 \$ par année.

Lorsque le budget fut déposé au printemps dernier, les citoyens du troisième âge n'avaient pas réagi. Par la suite, à mesure que la vérité se dégageait, l'attitude prudente adoptée au début fit place à une méfiance et à un cynisme profonds. Étant donné le caractère inéquitable de cette mesure législative, la Fédération recommande instamment que le Sénat apporte au projet de loi C-28 les amendements nécessaires afin d'en supprimer les dispositions de récupération des pensions de sécurité de la vieillesse.

**Le sénateur Grafstein:** Je suis surpris d'entendre vos arguments concernant l'universalité. Vous êtes-vous déjà demandé si cette approche est discriminatoire ou pas? Il ne s'agit pas ici d'une récupération générale; il s'agit d'une récupération visant



[Text]

pools of money that have been built up, as you say, over the years based on a universal system. Has your association given any thought as to whether or not this is discriminatory and, therefore, may be counter to the Charter?

**Mr. Batterson:** We are considering that.

**Senator Grafstein:** Have you come to any conclusions that could help us in our deliberations?

**Mr. Batterson:** We have made an application to secure funding to prepare for a court challenge if this act is passed. We were instructed to do this at our convention in Saskatoon.

**Senator Grafstein:** Do you have some opinions that indicate that this may be discriminatory?

**Mr. Batterson:** Yes, we do.

**Senator Grafstein:** Could you make those opinions available to the committee, if they are in writing?

**Mr. Batterson:** I have an opinion from a legal person here in Ottawa. Unfortunately, I do not have a copy of it, but if you are interested I could make sure that a copy of that is submitted.

**Senator Grafstein:** I think the committee and the Senate has a responsibility to ensure that the Charter is maintained. If, in fact, this runs afoul of Charter considerations, we should give it careful consideration. We are obliged to ensure that any laws that pass the Senate meet the contours of the Charter.

**Mr. Batterson:** In our opinion this is an age-biased piece of legislation. It applies differently to people only because of age.

**Senator Grafstein:** That was my point.

**The Chairman:** Of course, it also applies to family allowance. Then I suppose that only applies to fathers or mothers.

**Senator Grafstein:** Mr. Chairman, the point that the witness is making is the point we had debated, if you will recall, when the discussion of the Charter took place, that a person should not be discriminated against in connection with age. If this is a tax measure that is targeted towards people in a certain age category, and if there are grounds for that, then there may be other means of obtaining the dollars. Nobody is underestimating the need for the government to obtain dollars from taxpayers. The question is where should they come from and in what particular way. The Charter is there as a safeguard against discrimination against age. It would be useful for me, and perhaps for other members of the committee, to see the benefit of any legal opinions that would give us some grounds to take a fresh look at that.

**Senator Gigantès:** Do you object to progressive income tax?

[Traduction]

certaines fonds communs qui ont été constitués, comme vous le dites, au fil des années conformément à un système universel. Votre association a-t-elle songé si cette disposition est discriminatoire ou non et qu'elle peut, dès lors, être contraire à la Charte?

**Mr. Batterson:** Nous envisageons cette possibilité.

**Le sénateur Grafstein:** En avez-vous tiré des conclusions qui pourraient nous aider dans nos délibérations?

**Mr. Batterson:** Nous avons présenté une demande en vue de nous procurer des fonds qui nous permettraient d'opposer une contestation devant les tribunaux si cette loi est adoptée. Nous avons reçu des instructions en ce sens à notre convention tenue à Saskatoon.

**Le sénateur Grafstein:** Croyez-vous qu'il puisse s'agir ici d'une discrimination?

**Mr. Batterson:** Oui, nous le croyons.

**Le sénateur Grafstein:** Pourriez-vous faire part de ces opinions au Comité, si elles sont écrites?

**Mr. Batterson:** J'ai l'opinion d'un conseiller juridique ici à Ottawa. Malheureusement, je n'en ai pas une copie, mais si cela vous intéresse je pourrais voir à ce qu'une telle copie vous soit présentée.

**Le sénateur Grafstein:** Je crois qu'il incombe au Comité et au Sénat de voir à ce que la Charte soit respectée. Si cette disposition est effectivement contraire à la Charte, nous lui accorderons toute l'attention nécessaire. Nous sommes tenus de faire en sorte que toute loi adoptée par le Sénat soit conforme à toutes les dispositions de la Charte.

**Mr. Batterson:** À notre avis, il s'agit d'une mesure législative qui est entachée de partialité en ce qui concerne l'âge. Elle s'applique différemment aux gens en raison de l'âge unique-ment.

**Le sénateur Grafstein:** C'est ce que je voulais dire.

**Le président:** Il est évident que cela s'applique également aux allocations familiales. Mais alors, je suppose que cela ne s'applique qu'aux pères ou aux mères.

**Le sénateur Grafstein:** Monsieur le président, si vous vous rappelez, lorsque nous discutons de la Charte, le témoin voulait faire valoir que l'on ne devrait pas faire preuve de partialité envers une personne en raison de son âge. S'il s'agit ici d'une mesure fiscale qui vise des gens d'un certain âge, et si cette mesure est justifiée, alors je crois que l'on devrait recourir à d'autres moyens pour se procurer des dollars. Nous reconnaissons le besoin qu'éprouve le gouvernement de se procurer de l'argent auprès des contribuables. Il s'agit simplement de savoir à qui il devrait s'adresser et de quelle manière. La Charte existe pour sauvegarder des citoyens contre la discrimination en raison de l'âge. Ce serait utile pour moi et peut-être pour d'autres membres du Comité d'essayer d'obtenir toute opinion juridique qui nous permettrait de réexaminer ce point de vue.

**Le sénateur Gigantès:** Êtes-vous contre l'impôt progressif?

[Text]

**Mr. Batterson:** No. In our proposals to the Minister of Finance on a number of occasions, we have said that we are in full support of this.

**Senator Gigantès:** You do not object to the idea that a pensioner with a higher income than another pensioner will pay higher tax?

**Mr. Batterson:** We do object on the basis of age.

**Senator Gigantès:** You do not object to the idea that a richer person—a person with a higher income—will pay more than another person with a lower income?

**Mr. Batterson:** No, sir.

**Senator Gigantès:** You are objecting to the fact that a particular source of income is being singled out for higher taxation?

**Mr. Batterson:** That is correct.

**Senator Gigantès:** And that this is directly related to age?

**Mr. Batterson:** Right.

**Senator Olson:** The witness has read only the executive summary, and I have to admit that I have not read your entire brief.

Did you set out in your brief the specific amendments that would deal with the objections that you have with respect to the clawback of old age security pensions?

**Mr. Hanmer:** Mr. Chairman, it is not spelled out in specific terms. The references in the legislation are quite limited. In our opinion, the only way that universality could be preserved would be to eliminate those three or four sections entirely. I have those sections here somewhere, and I could find them if you would like me to do so.

**Senator Olson:** I do not want you to do it now because there is not enough time. However, perhaps you could give us the benefit of your examination of the bill through the clerk of the committee, so that we could see very specifically what the points are that you are making.

**Mr. Hanmer:** I would be glad to do that.

**The Chairman:** Gentlemen, I have read your brief and I congratulate you on a very good presentation. However, you have recommended to us that we try to change the legislation by recommending at least full indexation of the ceiling of \$50,000. However, that is slightly in conflict with your observations that philosophically it is a bad direction for the government to take. But as I say, your recommendation is that the government should abandon its plans and amend the bill. You have indicated that the government could also raise income taxes and what have you, but I doubt whether we will have very much luck with that approach.

However, the concept which you have included later on, what you call the secondary considerations, may be more practical. That is the question of at least making sure that the

[Traduction]

**M. Batterson:** Non. Dans nos propositions faites au ministre des Finances, à maintes occasions, nous lui avons dit que nous étions parfaitement d'accord avec une telle mesure.

**Le sénateur Gigantès:** Vous ne vous opposez pas à l'idée qu'un pensionné dont les revenus sont plus élevés qu'un autre paie des impôts plus élevés?

**M. Batterson:** Nous nous opposons s'il y a discrimination en raison de l'âge.

**Le sénateur Gigantès:** Vous ne vous opposez pas à l'idée qu'une personne plus riche, c'est-à-dire une personne dont le revenu est élevé, paie des impôts plus élevés que ceux d'une autre personne dont les revenus ne sont pas aussi élevés?

**M. Batterson:** Non, monsieur.

**Le sénateur Gigantès:** Mais vous vous opposez à ce que l'on choisisse une source de revenu particulière pour en prélever des impôts plus élevés?

**M. Batterson:** C'est exact.

**Le sénateur Gigantès:** Et qu'il s'agit ici d'une mesure qui touche directement la question de l'âge?

**M. Batterson:** En effet.

**Le sénateur Olson:** Le témoin n'avait lu que le sommaire administratif et je dois admettre que je n'ai pas lu votre mémoire en entier.

Avez-vous bien spécifié dans votre mémoire les amendements qui répondraient à vos objections concernant les dispositions de récupération des pensions de vieillesse?

**M. Hanmer:** Monsieur le président, ces amendements ne sont pas indiqués en termes précis. Les renvois au texte de loi sont très limités. À notre avis, la seule manière de préserver l'universalité serait de supprimer ces trois ou quatre articles. J'ai le texte de ces articles quelque part ici, mais je pourrais vous les trouver si vous le voulez bien.

**Le sénateur Olson:** Non, je ne voudrais pas que vous le fassiez tout de suite, parce que le temps nous manque. Toutefois, vous pourriez peut-être nous faire profiter de l'étude que vous avez faite sur le projet de loi, par l'entremise du greffier du Comité, afin que nous puissions connaître exactement les arguments que vous avancez.

**M. Hanmer:** Je le ferai bien volontiers.

**Le président:** Messieurs, j'ai lu votre mémoire et je vous félicite de l'excellent exposé que vous nous avez présenté. Cependant, vous nous avez recommandé d'essayer de modifier la loi en proposant, au moins, la pleine indexation du plafond de 50 000 \$. Néanmoins, une telle recommandation contredit quelque peu les observations voulant que philosophiquement, l'orientation du gouvernement ne soit pas indiquée. Mais, comme je disais, vous recommandez que le gouvernement abandonne ce projet et modifie le projet de loi. Vous avez également indiqué que le gouvernement pourrait aussi relever les impôts sur le revenu etc., mais je doute fort que ces démarches puissent aboutir.

Cependant, l'idée que vous avez avancée, par la suite, sur ce que vous avez appelé des considérations secondaires, semble plus pratique. C'est la question de s'assurer, au moins, que le



*[Text]*

\$50,000 threshold remains there with respect to purchasing power and that inflation should not be allowed to erode it. Is that basically what you are saying to us?

**Mr. Batterson:** Yes, Mr. Chairman, that is one of our major concerns. I might point out that this legislation, if it passes, will affect very few of the people whom we represent. In fact, I do not think it will affect any of us at this table here. However, we are concerned with what will happen in the years to come.

I might point out to you, sir, that I worked with the Ford Motor Company, and the Old Age Security Pension was introduced as part of our original pension. At the time, Paul Martin was the Minister of Health and Welfare, and at the Ford Motor Company we set out to negotiate a pension of \$100 per month, which was roughly 50 per cent of the income of the average person working in the plant at that time. We negotiated that pension in 1952 which, at that time, was made up of \$55 per month from the Ford Motor Company and \$40 from the Old Age Security Pension.

I might point out that the Old Age Security Pension is incorporated into most of the pensions that were negotiated across Canada. In other words, the OAS is, in fact, part of the pension. At age 65 my pension was adjusted to take into account the Old Age Security Pension and the Canada Pension to which I was entitled at that time.

**The Chairman:** Therefore you would be more severely hurt by this legislation—

**Mr. Batterson:** That is right.

**The Chairman:**—in view of the fact that, really, in the end, it would result in a lower pension for you than otherwise would have been the case?

**Mr. Batterson:** Yes, Mr. Chairman.

**Senator Poitras:** Mr. Chairman, this is the long-term effect of such legislation.

**Mr. Batterson:** What I am concerned about is the long-term effect, Mr. Chairman. I came out of the trade union movement, and many of the people who have negotiated pensions are very concerned about the long-term aspects of this particular proposal.

**The Chairman:** The other important point you are making is the grossing-up aspect. This affects, to a relatively modest degree, of course, the pensioners who have dividend income as opposed to interest income. In other words, they are in a worse position than they otherwise would be. Your last recommendation is with respect to the question of the family income as opposed to individual income.

I might tell you that these are three points that the committee is looking at carefully. I think you have put your finger on the most obvious problems that have been created by this legis-

*[Traduction]*

seuil de 50 000 \$ demeure inchangé relativement au pouvoir d'achat, et que l'on ne devrait pas permettre à l'inflation d'amenuiser ce pouvoir. Est-ce bien ce que vous essayez de nous dire?

**M. Batterson:** Oui, monsieur le président, il s'agit là d'une de nos principales préoccupations. Je me permettrai de souligner que cette mesure législative, si elle est adoptée, ne touchera que très peu des gens que nous représentons. En fait, je doute fort qu'elle touche qui que ce soit des personnes assises ici. Cependant, ce qui nous inquiète c'est ce qui adviendra dans les années à venir.

Je me permettrai de souligner, monsieur, que j'ai travaillé auprès de la Ford Motor Company, et que le régime de pension de vieillesse faisait alors partie de notre plan de pension original. À cette époque-là, Paul Martin était ministre de la Santé et du Bien-être, et à la compagnie Ford Motor, nous avons entrepris de négocier un plan de pension de 100 \$ par mois, qui représentait grosso modo 50 p. 100 du revenu moyen d'un travailleur à l'usine. Nous avons négocié en 1952 cette pension qui à cette époque-là était constituée d'un montant de 55 \$ par mois payé par la Ford Company et 40 \$ par le Régime de pensions de vieillesse.

Je devrais souligner que le Régime de pensions de vieillesse est incorporé à la plupart des régimes de pension qui sont négociés à travers le Canada. En d'autres termes, le Régime de pensions de vieillesse est en fait partie intégrante de la pension. À l'âge de 65 ans, ma pension fut ajustée pour tenir compte de la pension de vieillesse et de la pension du Canada à laquelle j'avais droit à cette époque-là.

**Le président:** Ainsi, cette mesure législative vous serait très préjudiciable...

**M. Batterson:** Exactement.

**Le président:**... étant donné qu'en réalité, en fin de compte, elle entraînerait dans votre cas une diminution de votre pension par rapport à ce qu'elle aurait été autrement?

**M. Batterson:** Oui, monsieur le président.

**Le sénateur Poitras:** Monsieur le président, il s'agit des effets à long terme d'une telle législation.

**M. Batterson:** Ce qui m'inquiète monsieur le président, ce sont les effets à long terme. Je suis issu du mouvement syndical, et un bon nombre des personnes qui ont négocié les régimes de pension s'inquiètent beaucoup des aspects à long terme de cette proposition en particulier.

**Le président:** L'autre argument que vous voulez faire valoir est celui des effets pris globalement. Il est évident, que cela affecte de façon relativement modeste, les pensionnés dont le revenu est constitué de dividendes par rapport à des revenus d'intérêts. Autrement dit, leur situation s'est dégradée par rapport à ce qu'elle aurait été autrement. Votre dernière recommandation porte sur la question du revenu familial global par rapport au revenu individuel.

Je devrais vous dire qu'il s'agit ici des trois éléments que le Comité examine de très près. Je crois que vous avez pointé du doigt les problèmes les plus évidents que cette mesure législa-



[Text]

lation. I am sure that we will have other representations made to this committee in this regard.

**Mr. Batterson:** I am sure of that.

**Dr. Ross Chapman, Member, National Pensioners and Senior Citizens Federation:** Mr. Chairman, I would like to quote from the brief. This is a quote from an article written by Professor E. Lightman and Ms. Leah Cohen. Professor Lightman is from the University of Toronto and Ms. Cohen is from the Ryerson Polytechnical Institute. That quote is as follows:

The truly rich may not need their O.A.S. but middle income earners who have counted on O.A.S. as a basic building block in their retirement planning suddenly have this pillar kicked out from under them. They will lose, not because they are rich, but because they are old and middle income.

Mr. Chairman, I think that is a very significant statement.

**The Chairman:** One of the reasons you are not facing a barrage of questions today, gentlemen, is because we have already had these points presented to us by other groups. Most of our questions have been dealt with, but we are glad to see the points re-emphasized.

**Senator Anderson:** I wonder if your organization has made any study of what it costs a senior citizen to enter a retirement home. Here I am talking of people who are able to pay their own way as opposed to the people who are going into government homes. Also, while you are answering my question, perhaps you might refer to the situation of such people when they need special help while they are in the home, and what that might cost per month or per day, or whatever.

**Mr. Hanmer:** It varies substantially, depending on the nature of the establishment. There are some establishments that are very deluxe and some that are very down-to-earth.

However, there is another member of our group who is not present today who, at one of our last meetings, related a situation with respect to a family with which she had association in Montreal where the family income was above the \$50,000 bracket. One would have expected that this amount would have been ample to take care of the situation. However, both spouses were in retirement homes and the total bill came to well over \$40,000 simply to take care of their needs in the homes, let alone allowing for any other needs. Therefore I would say it can happen very easily that if both husband and wife are confined to institutions, the total cost can run way out of line.

There are some modestly-priced institutions, and I know we have four or five here in Ottawa. However, even in those institutions, care can run to \$20,000 or \$24,000 per year. This can

[Traduction]

tive a suscitées. Je suis convaincu que le Comité entendra d'autres doléances faites à cet égard.

**M. Batterson:** J'en suis sûr.

**M. Ross Chapman, membre, Fédération nationale des pensionnés et des citoyens du troisième âge:** Monsieur le président, j'aimerais citer un passage du mémoire. Il s'agit d'une citation tirée d'un article écrit par le professeur E. Lightman et par M<sup>me</sup> Leah Cohen. Le professeur Lightman enseigne à l'Université de Toronto et M<sup>me</sup> Cohen travaille auprès de l'Institut polytechnique Ryerson. Voici la citation:

Les véritables riches n'auront peut-être pas besoin de leur pension de vieillesse, mais les personnes qui gagnent un revenu moyen et qui se sont fiées sur la pension de vieillesse en tant qu'élément de base dans la planification de leur retraite s'aperçoivent soudainement qu'on leur a retiré cette brique qui soutenait tout leur échafaudage. Ils perdront, non pas parce qu'ils sont riches, mais parce qu'ils appartiennent à la catégorie des personnes du troisième âge et des gagne-moyen.

Monsieur le président, une telle déclaration est à mon avis très significative.

**Le président:** Une des raisons pour lesquelles vous ne faites pas face à un barrage de questions aujourd'hui, c'est parce que tous ces arguments nous ont été déjà présentés par d'autres groupes. La plupart de vos questions ont déjà été abordées, mais nous sommes heureux que vous les ayez remises en lumière.

**Le sénateur Anderson:** Je me demande si votre organisation a déjà fait une étude sur ce qu'il en coûte à un citoyen du troisième âge pour se faire héberger dans un foyer de retraite. Me voici en train de discuter avec des personnes qui ont les moyens de se tirer d'affaire par opposition à d'autres qui doivent être hébergées dans des foyers gouvernementaux. Aussi, alors que vous répondez à ma question, vous pourriez peut-être vous pencher sur la situation de ces personnes qui ont besoin de soins particuliers alors qu'ils sont hébergés dans ces foyers, et sur ce qu'il leur en coûte chaque mois ou chaque jour.

**M. Hanmer:** Cela varie considérablement, selon le genre d'établissement. Certains de ces établissements sont de très grand luxe et d'autres qui sont très ordinaires.

Cependant, nous avons un autre membre de notre groupe qui n'est pas avec nous aujourd'hui et qui, lors d'une de nos dernières réunions, nous avait parlé d'une famille qu'elle connaissait à Montréal et dont le revenu se situait au-dessus de la marge de 50 000 \$. On aurait jugé que ce montant suffirait amplement pour faire face à la situation. Or, ces deux époux vivaient dans des maisons de retraite et la facture totale avait dépassé les 40 000 \$ pour défrayer uniquement leurs besoins dans ces foyers, sans parler de tous les autres besoins accessoires. C'est pourquoi, je dirais que si l'époux et l'épouse sont confinés dans des institutions, il se peut fort bien que le coût total atteigne des montants inabornables.

Il existe pourtant certaines institutions dont les prix sont relativement modestes, et je sais qu'il en existe quatre ou cinq ici-même à Ottawa. Cependant, même dans ces institutions, le coût des soins que l'on y offre peut atteindre 20 000 \$ ou

[Text]

be a heavy load if the costs must be met from an individual's own income.

**Senator Anderson:** I just wondered where they drew the line for those in need.

**Mr. Hanmer:** Provincial arrangements vary, of course.

**Senator Anderson:** I know that the very rich pensioners that you were talking about would not enter into the picture, but the others would. In discussion with someone recently I was informed that if a person is well while residing in these homes, they can get by, but when they needed sitters or round-the-clock care, then the level of costs runs way out of line with anything they could afford.

**The Chairman:** I wonder if there are any further questions?

**Mr. Batterson:** Mr. Chairman, I would like to close with this comment. I have been actively involved in social and other matters for over 50 years. I might say that on any other issue with which I have been involved I have never received as many comments from such a variety of people from all across Canada as we have on this particular issue. This is an issue that has crossed all party lines and income lines. I have received correspondence from retired doctors who thought they were in pretty good shape, and who are now a little concerned about what might happen if this legislation is passed.

**The Chairman:** Gentlemen, you represent a very large and important organization, the National Pensioners and Senior Citizens Federation, which all of us are in contact with right across the country. We appreciate your comments and I am sure they will be carefully reviewed by the committee. I thank you sincerely for appearing here as witnesses.

The committee adjourned.

[Traduction]

24 000 \$ par année. Ce fardeau peut se révéler extrêmement lourd, s'il faut y faire face avec son propre revenu individuel.

**Le sénateur Anderson:** Je me demande où se situe la limite en ce qui concerne les personnes dans le besoin.

**M. Hanmer:** Il est évident, que les dispositions prises au niveau provincial peuvent varier . . .

**Le sénateur Anderson:** Je sais que les très riches pensionnés auxquels vous avez fait allusion ne feraient pas partie de ce tableau, ce qui n'est pas le cas des autres. Lors d'une discussion que j'ai eue récemment avec quelqu'un, j'ai appris que si une personne est bien portante, lorsqu'elle réside dans ces foyers, elle peut se tirer d'affaire, mais lorsque cette personne a besoin de gardiennes ou de soins 24 heures par jour, alors les coûts peuvent être prohibitifs par rapport à ce qu'elle peut se permettre de payer.

**Le président:** Je me demande s'il y a d'autres questions?

**M. Batterson:** Monsieur le président, j'aimerais terminer par ce commentaire. Je me suis occupé activement de questions sociales et autres pendant plus de 50 ans. Je peux dire qu'en ce qui concerne toute autre question dont je me suis occupé, je n'ai jamais reçu autant de commentaires de la part de toutes sortes de gens d'un bout à l'autre du Canada, que nous n'en avons eus sur cette question. Il s'agit d'une question qui n'a laissé indifférents ni les parties ni les différentes catégories de revenus. J'ai reçu des lettres de médecins à la retraite qui en dépit de leur situation financière confortable, sont actuellement un peu inquiets de ce qui pourra se produire une fois que cette mesure législative aura été adoptée.

**Le président:** Messieurs, vous représentez une grande et très importante organisation, la Fédération nationale des pensionnés et des citoyens du troisième âge, avec laquelle nous entretenons des relations d'un bout à l'autre du pays. Nous avons apprécié vos commentaires et je suis convaincu que le Comité les examinera de très près. Je vous remercie sincèrement d'avoir comparu ici en qualité de témoins.

Le Comité suspend ses travaux.















*If undelivered, return COVER ONLY to  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

---

#### WITNESSES—TÉMOINS

*From the Canadian Teachers' Federation:*

Dr. Stirling McDowell, Secretary General;  
Mr. Harvey Weiner, Deputy Secretary General.

*From The National Pensioners and Senior Citizens Federation:*

Mr. F. Leslie Batterson, President;  
Dr. Ross Chapman, Member;  
Mr. Herbert Hanmer, Member.

*De la Fédération canadienne des enseignantes et des enseignants:*

M. Stirling McDowell, secrétaire général;  
M. Harvey Weiner, secrétaire général adjoint.

*De la Fédération nationale des retraités et citoyens âgés:*

M. F. Leslie Batterson, président;  
M. Ross Chapman, membre;  
M. Herbert Hanmer, membre.



Second Session  
Thirty-fourth Parliament, 1989-90

Deuxième session de la  
trente-quatrième législature, 1989-1990

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chairman:*  
The Honourable SIDNEY L. BUCKWOLD

*Président:*  
L'honorable SIDNEY L. BUCKWOLD

Wednesday, February 21, 1990

Le mercredi 21 février 1990

**Issue No. 24**

**Fascicule n° 24**

**Fifteenth proceedings on:**

**Quinzième fascicule concernant:**

Study of Canadian Financial Institutions

Étude des institutions financières canadiennes

**Fifth proceedings on:**

**Cinquième fascicule concernant:**

Bill C-28, An Act to amend the Income Tax Act, the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Federal Post-Secondary Education and Health Contributions Act, the Old Age Security Act, the Public Utilities Income Tax Transfer Act, the War Veterans Allowance Act and a related Act

Projet de loi C-28, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu, la Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement postsecondaire et de santé, la Loi sur la sécurité de la vieillesse, la Loi sur le transfert de l'impôt sur le revenu des entreprises d'utilité publique, la Loi sur les allocations aux anciens combattants et une loi connexe

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Sidney L. Buckwold, *Chairman*  
The Honourable Jean-Marie Poitras, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Anderson	*MacEachen, P.C. (or Frith)
Austin, P.C.	*Murray, P.C. (or Doody)
Buckwold	Olson, P.C.
Cogger	Perrault, P.C.
Kelly	Poitras
Kirby	Roblin, P.C.
Kolber	Simard

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable Sidney L. Buckwold  
*Vice-président:* L'honorable Jean-Marie Poitras

Les honorables sénateurs:

Anderson	*MacEachen, c.p. (ou Frith)
Austin, c.p.	*Murray, c.p. (ou Doody)
Buckwold	Olson, c.p.
Cogger	Perrault, c.p.
Kelly	Poitras
Kirby	Roblin, c.p.
Kolber	Simard

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)



## ORDERS OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Wednesday, October 4, 1989:

"The Honourable Senator Buckwold moved, seconded by the Honourable Senator Anderson:

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to study the future of Canadian financial institutions in a globally-competitive and evolving environment and, in particular, the ownership of such institutions; and

That the Committee present its final report no later than March 31, 1990.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Wednesday, January 24, 1990:

"The Order of the Day being read,  
With leave of the Senate,

The Honourable Senator Buckwold resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Simard, seconded by the Honourable Senator Murray, P.C., for the second reading of the Bill C-28, An Act to amend the Income Tax Act, the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Federal Post-Secondary Education and Health Contributions Act, the Old Age Security Act, the Public Utilities Income Tax Transfer Act, the War Veterans Allowance Act and a related Act.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative, on division.

The Bill was then read the second time, on division.

The Honourable Senator Simard moved, seconded by the Honourable Senator Poitras, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

## ORDRES DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 4 octobre 1989:

«L'honorable sénateur Buckwold propose, appuyé par l'honorable sénateur Anderson,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier l'avenir des institutions financières canadiennes, dans un contexte mondial concurrentiel et en constante évolution, et particulièrement l'appartenance de ces institutions; et

Que le comité fasse rapport au plus tard le 31 mars 1990.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 24 janvier 1990:

«À la lecture de l'Ordre du jour,  
Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Buckwold reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Simard, appuyé par l'honorable sénateur Murray, C.P., tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-28, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu, la Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement postsecondaire et de santé, la Loi sur la sécurité de la vieillesse, la Loi sur le transfert de l'impôt sur le revenu des entreprises d'utilité publique, la Loi sur les allocations aux anciens combattants et une loi connexe.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée, à la majorité.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois, à la majorité.

L'honorable sénateur Simard propose, appuyé par l'honorable sénateur Poitras, que le projet de loi soit déferé au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Gordon L. Barnhart

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, FEBRUARY 21, 1990  
(26)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met at 6:00 p.m. this day *in camera*, the Chairman, the Honourable Senator Sidney L. Buckwold, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Anderson, Buckwold, Cogger, Olson, Perrault, Poitras, Roblin and Simard. (8)

*In attendance: From Martineau Walker:* Mr. Gerald A. Lacoste, Legal Counsel. *From the School of Policy Studies, Queen's University:* Professor Thomas J. Courchene, Advisor. *From the Research Branch, Library of Parliament:* Mr. Marion Wrobel, Senior Analyst; Mr. Anthony Chapman, Research Officer, Economics Division.

The Committee, in compliance with the Order of Reference dated October 4, 1989, proceeded to study the future of Canadian financial institutions in a globally-competitive and evolving environment and, in particular, the ownership of such institutions.

*It was—*

*Ordered,—*That the Committee meet *in camera*.

The Committee proceeded to consider the draft report.

At 7:30 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

WEDNESDAY, FEBRUARY 21, 1990  
(27)

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met at 7:37 p.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Sidney L. Buckwold presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Anderson, Buckwold, Cogger, Kirby, Olson, Perrault, Poitras, Roblin and Simard. (9)

*Other Senator present:* The Honourable Senator Molgat.

*In attendance: From the Research Branch, Library of Parliament:* Mr. Marion Wrobel, Senior Analyst; Mr. Anthony Chapman, Research Officer, Economics Division.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

## Witnesses:

## From the Canadian Life and Health Insurance Association:

Mr. John McNeil, Chairman and Chief Executive Officer, Sun Life;

Mr. Mark Daniels, President, CLHIA;

Mr. David Allen, Senior Vice-President, Manufacturer's Life;

Mr. James Witol, Vice-President, Taxation and Research, CLHIA.

## PROCÈS-VERBAUX

LE MERCREDI 21 FÉVRIER 1990  
(26)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 18 heures à huis clos, sous la présidence de l'honorable sénateur Sidney L. Buckwold (président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Anderson, Buckwold, Cogger, Olson, Perrault, Poitras, Roblin et Simard. (8)

*Aussi présents: De Martineau Walker:* M. Gerald A. Lacoste, conseiller juridique. *De l'École des études politiques, Université Queen's:* Le professeur Thomas J. Courchene, conseiller. *Du Service de recherche, Bibliothèque du Parlement:* M. Marion Wrobel, analyste principal; M. Anthony Chapman, attaché de recherche, Division de l'économie.

Conformément à son Ordre de renvoi du 4 octobre 1989, le Comité étudie l'avenir des institutions financières canadiennes dans un contexte mondial concurrentiel et en constante évolution, et particulièrement l'appartenance de ces institutions.

*Il est convenu,—*Que le Comité se réunisse à huis clos.

Le Comité examine le projet de rapport.

À 19 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MERCREDI 21 FÉVRIER 1990  
(27)

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 19 h 37, sous la présidence de l'honorable sénateur Sidney L. Buckwold (président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Anderson, Buckwold, Cogger, Kirby, Olson, Perrault, Poitras, Roblin et Simard. (9)

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Molgat.

*Aussi présents: Du Service de recherche, Bibliothèque du Parlement:* M. Marion Wrobel, analyste principal; M. Anthony Chapman, attaché de recherche, Division de l'économie.

*Également présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

## Témoins:

## De l'Association canadienne des compagnies d'assurance de personnes:

M. John McNeil, président, Sun Life;

M. Mark Daniels, président, ACCAP;

M. David Allen, premier vice-président, Manufacturer's Life;

M. James Witol, vice-président, Impôt et Recherche, ACCAP.

*From One Voice—The Canadian Seniors Network:*

Mrs. Jean Woodsworth, President;  
 Mr. Ivan Hale, National Secretary;  
 Mr. Andrew Aitkens, Director of Research and Communications.

*From The Royal Canadian Legion:*

Mr. Gaston Garceau, Dominion President;  
 Mr. Fred Hannington, Dominion Secretary;  
 Mr. Larry Gray, Director of Services Bureau;  
 Mr. Fred Williams, First Vice-President.

The Committee, in compliance with the Order of Reference dated January 24, 1990, resumed its study of Bill C-28, An Act to amend the Income Tax Act, the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Federal Post-Secondary Education and Health Contributions Act, the Old Age Security Act, the Public Utilities Income Tax Transfer Act, the War Veterans Allowance Act and a related Act.

The Chairman informed the Committee that the Honourable Senator Ottenheimer had resigned as Deputy Chairman.

The Honourable Senator Roblin moved that the Honourable Senator Poitras be elected Deputy Chairman of the Committee.

The question being put on the motion, it was—  
 Resolved in the affirmative.

The witnesses from the Canadian Life and Health Insurance Association made a statement and answered questions.

*It was—*

*Agreed,*—That the following be filed as an exhibit with the Clerk of the Committee:

“The Large Corporation Tax and Life Insurer” (English only—8 pages) (Exhibit A-24).

The witnesses from *One Voice—The Canadian Seniors Network* made a statement and answered questions.

*It was—*

*Agreed,*—That the following be filed as an exhibit with the Clerk of the Committee:

“A Brief to the Senate Committee on Banking, Trade and Commerce on Bill C-28” (English only—5 pages) (Exhibit A-25).

The witnesses from the Royal Canadian Legion made a statement and answered questions.

At 9:14 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

*Le greffier du Comité*

Timothy Ross Wilson

*Clerk of the Committee*

*De La Voix—Le réseau canadien des aînés:*

M<sup>me</sup> Jean Woodsworth, présidente;  
 M. Ivan Hale, secrétaire national;  
 M. Andrew Aitkens, directeur, Recherche et communications.

*De la Légion royale canadienne:*

M. Gaston Garceau, président national;  
 M. Fred Hannington, secrétaire national;  
 M. Larry Gray, directeur du Bureau de services;  
 M. Fred Williams, premier vice-président.

Conformément à son Ordre de renvoi du 24 janvier 1990, le Comité poursuit son étude du projet de loi C-28, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu, la Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement postsecondaire et de santé, la Loi sur la sécurité de la vieillesse, la Loi sur le transfert de l'impôt sur le revenu des entreprises d'utilité publique, la Loi sur les allocations aux anciens combattants et une loi connexe.

Le président informe le Comité que l'honorable sénateur Ottenheimer a démissionné de son poste de vice-président.

L'honorable sénateur Roblin propose que l'honorable sénateur Poitras soit élu vice-président du Comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Les témoins de l'Association canadienne des compagnies d'assurance de personnes font une déclaration et répondent aux questions.

*Il est convenu,*—Que le document suivant soit déposé auprès du greffier du Comité:

«The Large Corporation Tax and Life Insurer» (anglais seulement—8 pages) (Document A-24).

Les témoins de *La Voix—Le réseau canadien des aînés* font une déclaration et répondent aux questions.

*Il est convenu,*—Que le document suivant soit déposé auprès du greffier du Comité:

«A Brief to the Senate Committee on Banking, Trade and Commerce on Bill C-28» (anglais seulement—5 pages) (Document A-25).

Les témoins de la Légion royale canadienne font une déclaration et répondent aux questions.

À 21 h 14, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

*ATTESTÉ:*



## EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, February 21, 1990

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill C-28, An Act to amend the Income Tax Act, the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Federal Post-Secondary Education and Health Contributions Act, the Old Age Security Act, the Public Utilities Income Tax Transfer Act, the War Veterans Allowance Act and a related Act, met this day at 7.30 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator Sidney L. Buckwold** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Before we hear any testimony this evening, Senator Roblin has a motion.

**Senator Roblin:** Thank you, Mr. Chairman. I would like to move that Senator Poitras be deputy chairman of our committee.

**The Chairman:** Is it agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** For the record, it is customary that the deputy chairman be a member of the steering committee.

Coming back to Bill C-28, we have with us representatives from the Canadian Life and Health Insurance Association. They are Mr. John McNeil, Chairman and Chief Executive Officer, Sun Life, Mr. Mark Daniels, President of the CLHIA; Mr. David Allen, Vice-President, Manufacturer's Life; and Mr. James Witol, Vice-President Taxation and Research, CLHIA. Mr. McNeil, please proceed.

**Mr. John McNeil, Chairman and Chief Executive Officer, Sun Life Assurance Company of Canada:** Honourable senators, we appreciate this opportunity to appear before you. We are here representing our membership, which consists of 110 life and health insurance companies that do business in Canada. I would like to start my remarks with a general observation on the thrust of government fiscal policy. It seems to me that if you have a vibrant private sector, an economy that has potential for rapid growth and, in addition, a federal government that is running a deficit of \$30 billion per year, then the government should pursue policies that encourage substantial savings.

We regard ourselves as being in the business of mobilizing savings. Since 1980 the federal government has been imposing more taxes on the life insurance industry. In addition to normal federal and provincial income taxes, we have the investment income tax, the large corporation tax and, as of last night, the federal capital tax on financial institutions extended to life insurance companies. In addition, I might note for the record that we pay very substantial premium taxes to the provinces. We pay general sales taxes. We pay property taxes and a

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 21 février 1990

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, auquel a été renvoyé le projet de loi C-28, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu, la Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement post-secondaire et de santé, la Loi sur la sécurité de la vieillesse, la Loi sur le transfert de l'impôt sur le revenu des entreprises d'utilité publique, la Loi sur les allocations aux anciens combattants et une loi connexe, se réunit aujourd'hui à 19 h 30 pour examiner le projet de loi.

**Le sénateur Sidney L. Buckwold** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Avant d'entendre nos témoins de ce soir, le sénateur Roblin souhaite proposer une motion.

**Le sénateur Roblin:** Merci, monsieur le président. Je voudrais proposer que le sénateur Poitras soit désigné vice-président de notre Comité.

**Le président:** Êtes-vous d'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Je signale que l'usage veut que le vice-président fasse partie du comité directeur.

Pour en revenir à l'étude du projet de loi C-28, nous recevons aujourd'hui des représentants de l'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes. Il s'agit de M. John McNeil, président-directeur général, Sun Life du Canada; M. Mark Daniels, président de l'ACCAP; M. David Allen, vice-président, Manufacturer's Life et M. James Witol, vice-président, Impôt et recherche, ACCAP. M. McNeil, vous avez la parole.

**M. John McNeil, président-directeur général, Sun Life du Canada compagnie d'assurance-vie:** Honorables sénateurs, nous vous remercions de nous permettre de comparaître devant votre Comité. Nous représentons aujourd'hui les membres de notre association qui compte 110 compagnies d'assurances de personnes en activité au Canada. Je voudrais tout d'abord faire une observation générale sur l'orientation de la politique financière du gouvernement. À mon avis, lorsqu'un pays a un secteur privé très dynamique, une économie qui a des possibilités de croissance rapide et, en outre, un gouvernement fédéral qui enregistre un déficit de 30 milliards de dollars par an, les autorités de ce pays devraient adopter une politique visant à encourager l'épargne de façon importante.

Nous nous considérons comme des entreprises chargées de faciliter cette épargne. Depuis 1980, le gouvernement fédéral ne cesse d'imposer le secteur de l'assurance-vie. Outre les impôts sur le revenu ordinaires que perçoivent les gouvernements fédéral et provinciaux il y a l'impôt sur le revenu de placements, l'impôt sur les grandes sociétés et, depuis hier soir, l'impôt fédéral sur le capital visant les institutions financières s'appliquera désormais aux sociétés d'assurance-vie. En outre, je signale aux fins du compte rendu que nous versons aux provinces d'importants impôts sur les primes. Nous payons les

[Text]

variety of other taxes including even supervision and examination taxes.

We are very grateful for this opportunity to present our views on the large corporation tax which is contained in Bill C-28. We believe our views on the rules on the application of the LCT to financial institutions did not receive sufficient attention, either in the House of Commons or in the Commons committee studying the bill. I shall try to simplify a great deal of what is a complex subject. Let me start the discussion by outlining how the LCT applies to a non-financial corporation. If you take a simple manufacturing company, for instance, with a simple balance sheet which consists of current assets, net plant and equipment, current liabilities, funded debt and capital stock and surplus, the tax base is the funded debt and the capital stock and surplus. If by chance our manufacturing company has some investments by way of bonds or shares in another company, that amount is deducted from the tax base. There is, of course, a \$10 million exemption for the capital so calculated, and I might say in passing, whether it is the case that companies with less than \$10 million in capital earn so little they do not deserve to pay taxes is not wholly clear to me. With respect to the tax base of a life insurance enterprise—

**The Chairman:** Is this a capital tax whether or not you make a profit?

**Mr. McNeil:** Correct. With respect to the tax base of a life insurance enterprise, the rules are different. First, we are taxed on our surplus. We have an argument with that which I will come to, but undoubtedly the surplus is the capital of our business that is used to support our liabilities. You may note that as a general rule life insurance companies do not incur funded debt. In addition to surplus, however, the tax base includes real estate, both owned and occupied by the company and that which is made as an investment on behalf of our policyholders.

We have several problems with this proposal. The first and obvious one is that we are suffering double taxation. The tax base includes items on the asset side of the balance sheet as well as items on the liability side of the balance sheet. In the case of a manufacturing company the tax base may be calculated either on one side or on the other side but not on both. The second point to be made is that we are being placed at a competitive disadvantage relative to other financial institutions for several reasons. Life insurers take on longer term liabilities than other financial intermediaries. We bear higher risks and for that reason we generally have considerably more capital in relation to our liabilities than either banks or trust companies. Therefore, we will pay proportionately more tax in relation to our assets or in relation to our investment income. The LCT and the new federal capital tax on us that was announced last night is, therefore, a tax on solvency. The closer you run your business toward the lip of insolvency, the less tax you will pay.

[Traduction]

taxes de vente générales. Nous payons l'impôt foncier et diverses autres taxes, y compris au titre de la surveillance et de l'examen.

Nous vous savons gré de nous permettre de donner notre avis au sujet de l'impôt sur les grandes sociétés prévu dans le projet de loi C-28. Nous estimons que nos idées sur les règles visant l'application de cet impôt aux institutions financières n'ont pas mobilisé suffisamment l'attention, que ce soit à la Chambre des communes ou au Comité des communes chargés de l'étude de ce projet de loi. Je vais essayer de simplifier au maximum une question assez complexe. Je voudrais tout d'abord vous expliquer comment l'impôt sur les grandes sociétés s'applique à une société non financière. Si l'on prend l'exemple d'une simple société de fabrication, dont le bilan se compose de l'actif à court terme, des biens de production nets, du passif à court terme, de la dette à long terme et du capital-actions et de l'excédent, l'assiette de l'impôt correspond à ces trois derniers éléments. Si par hasard, cette société de fabrication a fait des placements en obligations ou actions d'une autre société, cette somme est déduite de l'assiette fiscale. Il y a évidemment une exemption de 10 millions de dollars sur le capital ainsi calculé, et j'ajoute en passant qu'il y a lieu de se demander si les sociétés dont le capital est inférieur à 10 millions de dollars ont des revenus si faibles qu'elles n'ont pas besoin de payer d'impôt. En ce qui concerne l'assiette fiscale d'une société d'assurance-vie . . .

**Le président:** L'impôt sur le capital s'applique-t-il que l'on réalise ou non des bénéfices?

**M. McNeil:** C'est exact. En ce qui concerne l'assiette fiscale d'une société d'assurance-vie, les règles sont différentes. Tout d'abord, nous sommes imposés sur notre excédent. Nous nous opposons à ce système pour certaines raisons dont je parlerai plus loin, mais il est évident que l'excédent correspond à la partie du capital de notre entreprise qui sert à financer notre passif. Vous remarquerez qu'en général, les sociétés d'assurance-vie n'ont pas de dette à long terme. Outre cet excédent, toutefois, l'assiette fiscale englobe les biens immeubles que possède ou qu'occupe la société, et qui constituent un investissement fait au nom de nos assurés.

Cette proposition nous pose plusieurs problèmes. Tout d'abord, il est évident que nous faisons l'objet d'une double imposition. L'assiette fiscale comprend des éléments de l'actif du bilan, ainsi que certains éléments du passif. Dans le cas d'une société de fabrication, l'assiette fiscale peut être calculée d'après l'actif ou le passif, mais pas les deux. En second lieu, nous sommes dans une situation concurrentielle défavorable par rapport aux autres institutions financières et ce, pour plusieurs raisons. Les compagnies d'assurance-vie ont des dettes à plus long terme que les autres intermédiaires financiers. Nous prenons plus de risques et c'est pourquoi, en général, nous avons beaucoup plus de capital par rapport à notre passif que les banques ou les sociétés de fiducie. Par conséquent, nous payons proportionnellement plus d'impôt par rapport à notre actif ou à nos revenus de placement. L'impôt sur les grandes sociétés et le nouvel impôt fédéral sur le capital s'appliquant à notre secteur depuis l'annonce d'hier soir représentent donc un



[Text]

The next point to be made is that life insurers own proportionately more real estate than other financial institutions. That means that we will bear proportionately more tax yet again. This also serves to magnify the effect of the double taxation we are being subjected to.

The next point relates to the way in which we value real estate, which is prescribed for us by the office of the Superintendent of Financial Institutions. A non-financial company or other financial institutions other than life insurers value property at cost less depreciation. We carry real estate at cost plus 10 per cent of the realized and unrealized appreciation in each year. That appreciation also shows up in our earnings and therefore shows up in our surplus. Again, double taxation is incurred on the appreciation that we enjoy on the real estate.

Finally, I might note that banks may be able to reduce the impact of the LCT in ways that gives them a decided tax advantage. This is a very technical point and it is one that I can scarcely wrap my mind around, but it is contained in our written submission, so I will not get into it here.

**The Chairman:** I am not quite sure our members will either, or myself for that matter.

**Mr. McNeil:** Thank you.

Where does this lead us? On January 30, 1990 I wrote a letter to you, Mr. Chairman, saying, essentially, either tax us on surplus or tax us on real estate, but do not tax us on both. Our recommendation this evening is that we pay taxes on our real estate. For all companies, real estate is a lower figure than surplus, but practical utility is that it gets us away from being penalized because we are less leveraged than other financial institutions.

Secondly, on grounds of basic equity, we think that the value of real estate should be at cost less depreciation, just like all other taxpayers.

That, Mr. Chairman, completes my prepared remarks. I thank you for your attention. My colleagues and I would be pleased to deal with any questions you have, and get into other subjects that I have not covered in this brief overview.

**The Chairman:** Thank you, Mr. McNeil.

I might say to the members of the committee that following Mr. McNeil's letter to me I received other correspondence from life insurance companies drawing to the attention of the committee something that had not been discussed at any great length from my review of Commons committee hearings. I do not know whether or not you people have come across this, but that correspondence pointed out to me, and I point out to you, that there is a problem here in equity insofar as maintaining that equal tax base for various institutions.

[Traduction]

impôt sur la solvabilité. Autrement dit, plus une entreprise est proche de l'insolvabilité, moins elle paie d'impôt.

D'autre part, les sociétés d'assurance-vie possèdent relativement plus de biens immobiliers que les autres institutions financières. Autrement dit, nous devons là encore payer plus d'impôt, proportionnellement. La double imposition à laquelle nous sommes assujettis a donc une incidence encore plus grande.

Le point suivant porte sur la façon dont nous évaluons les biens immobiliers, soit, dans notre cas, selon les directives du bureau du Surintendant des institutions financières. Une société non financière ou une institution financière autre qu'une société d'assurance-vie évalue ses biens au prix coûtant moins l'amortissement. Dans notre secteur, les biens immeubles sont évalués au prix coûtant plus 10 p. 100 de la plus-value réalisée et non réalisée au cours de chaque année. Cette plus-value figure également dans nos gains et est donc calculée dans notre excédent. Là encore, la plus-value de nos biens immeubles est imposée deux fois.

Enfin, je signale que les banques sont en mesure de restreindre l'incidence de l'impôt sur les grandes sociétés grâce à des moyens qui leur donnent un avantage fiscal marqué. Il s'agit d'une question très technique et il est difficile de l'expliquer en quelques mots, mais nous en traitons dans notre mémoire écrite et je m'en tiendrai donc là pour le moment.

**Le président:** Je ne pense pas que les membres du Comité, ni moi en l'occurrence, insistent pour que vous le fassiez.

**M. McNeil:** Je vous remercie.

Où cela nous mène-t-il? Le 30 janvier 1990, je vous ai écrit une lettre, monsieur le président, dans laquelle je vous demandais en gros de nous imposer sur notre excédent ou sur nos biens immeubles, mais pas sur les deux. Ce soir, nous recommandons que notre secteur soit imposé sur ses biens immeubles. Pour toutes les entreprises, les biens immeubles représentent un montant inférieur à l'excédent, mais sur le plan pratique, cela nous empêche d'être pénalisés, car nous avons moins d'effet de levier que les autres institutions financières.

En second lieu, par souci de justice, nous estimons que la valeur de nos biens immobiliers devrait correspondre au prix coûtant moins l'amortissement, comme pour tous les autres contribuables.

Cela termine mon exposé, monsieur le président. Je vous remercie de votre attention. Mes collègues et moi seront heureux de répondre à toutes vos questions, et d'aborder d'autres points que je n'ai pas mentionnés dans ce bref aperçu.

**Le président:** Merci, monsieur McNeil.

Je signale aux membres du Comité que, après avoir reçu la lettre de M. McNeil, j'ai reçu d'autres lettres de sociétés d'assurance-vie désireuses de signaler au Comité un point qui n'avait guère reçu d'attention, d'après ce que j'ai pu constater en examinant les délibérations du comité des communes. Je ne sais pas si vous en avez entendu parler, mais les auteurs de ces lettres me signalaient l'injustice liée au fait que l'assiette fiscale n'est pas calculée de la même façon pour les diverses institutions.



[Text]

All of the others are on capital plus surplus. Why should it be different for insurance companies?

**Mr. McNeil:** There are two ways of calculating the tax, and those two ways always arrive at the same answer. I am using a simplified balance sheet here, but it is either funded debt plus capital stock and surplus, or net worth working capital plus net plant and equipment. The two are an entity, as a general rule. I have not forgotten about miscellaneous and other liabilities and miscellaneous and other assets, but in broad terms I think my statement holds.

As to working capital, in a life insurance company that is a concept that does not really fly, but our view is that what they are driving at is that they are, indeed in our case, an industrial corporation ultimately taxing their real property. We say, "Fine, we will be taxed on our real property if that is how you want to do it."

**The Chairman:** I am looking at the problem of uniformity that would come into play if by any chance the powers that be are prepared to accept your solution to the problem. They might like at least to have one way of doing it, namely, funded debt plus capital, and that is it.

Could you live with that?

**Mr. McNeil:** I could live with a tax on surplus because surplus is what we have. It is the capital that supports us.

**The Chairman:** I am using "surplus" for whatever capital there is there.

**Mr. McNeil:** Some of our more skillful financial people have drawn our attention to the fact that we compete in certain markets with trust companies and banks—RSPs, and so forth—and to the degree that we have less leverage than they do we are bearing a higher amount of taxation. That is putting a disadvantage in front of us in terms of cost of capital by taxing it to a greater degree as a result of having this leverage.

**The Chairman:** Have you discussed this with the Department of Finance, and, if so, what was their response?

**Mr. McNeil:** We presented a written submission. We have had numerous discussions with the technical people in the department. I do not know whether I am unfairly characterizing the response by saying that they do not understand the point we are making. They do not see any double taxation at all.

Is that a fair statement or an unfair statement, Mr. Witol?

**Mr. James Witol, Vice-President, Taxation and Research, Canadian Life and Health Insurance Association:** I would characterize it differently. We claim there is double taxation and the Department of Finance says that there are two taxes, one on physical capital and one on financial capital, and that we are adding the two together. We say that this is double tax-

[Traduction]

Pour toutes les autres institutions, elle se compose du capital plus l'excédent. Pourquoi les règles sont-elles différentes pour les compagnies d'assurances?

**M. McNeil:** Il y a deux façons de calculer l'impôt et ces deux méthodes en arrivent toujours au même résultat. J'utilise ici l'exemple d'un bilan simplifié, mais il s'agit ou bien de la dette à long terme plus le capital-actions et l'excédent, ou de l'actif net à court terme plus les biens de production nets. En général, les deux représentent un ensemble. Je n'ai pas oublié les postes divers et autres éléments de passif ou les postes divers et autres éléments d'actif, mais de façon générale, mon argument est valable.

Quant au fonds de roulement, c'est une notion qui ne représente pas grand-chose pour une société d'assurance-vie, mais à notre avis, l'objectif du gouvernement est de nous considérer comme des sociétés industrielles en vue d'imposer nos biens immeubles. Nous disons au gouvernement que nous sommes d'accord pour payer de l'impôt sur nos biens immeubles si c'est ainsi qu'il souhaite procéder.

**Le président:** Je réfléchis au problème d'uniformité qui se posera si, par hasard, les pouvoirs publics sont disposés à accepter votre solution au problème. Ils voudront peut-être adopter au moins une méthode, à savoir calculer l'assiette fiscale en fonction de la dette à long terme plus le capital, et c'est tout.

Accepteriez-vous cette solution?

**M. McNeil:** J'accepterais de payer un impôt sur l'excédent, car nous avons effectivement un excédent. C'est le capital qui nous permet de poursuivre nos activités.

**Le président:** J'utilise le terme «excédent» pour toute forme de capital disponible.

**M. McNeil:** Certains experts financiers très compétents nous ont signalé que nous sommes en concurrence sur certains marchés avec des sociétés de fiducie et des banques—pour ce qui est des RER et autres—et dans la mesure où nous avons moins d'effet de levier qu'elles, nous assumons un plus lourd fardeau fiscal. Cela crée un désavantage pour nous au plan du coût du capital, lequel est assujéti à un impôt élevé en raison de cet effet de levier.

**Le président:** En avez-vous discuté avec le ministère des Finances et, dans l'affirmative, quelle a été sa réponse?

**M. McNeil:** Nous avons présenté un mémoire écrit. Nous avons eu de nombreuses discussions avec les fiscalistes du ministère. Sans vouloir les critiquer, je dois dire qu'ils ne comprennent pas nos arguments. D'après eux, il n'y a pas double imposition dans notre cas.

Cette description de la situation est-elle juste, monsieur Witol?

**M. James Witol, vice-président, Impôt et recherche, Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes:** Je présenterais les choses différemment. Nous soutenons qu'il y a double imposition et le ministère des Finances prétend qu'il y a deux impôts, un sur les biens matériels et l'autre sur le capital financier, et que nous ajoutons les deux. Selon nous, il y

[Text]

ation to the extent that financial capital is invested in physical capital, and they just say, "So what, there are two taxes here".

Under the same name, large corporations pay two taxes, and it is difficult to argue against that.

**The Chairman:** I have one last question before I turn this over to the members of the committee, because I am rather intrigued by this.

Are there other corporations or types of businesses that are affected in the same way as your industry?

**Mr. McNeil:** I believe I am correct in saying that a bank or trust company would be affected in the same manner, but they are not big real estate investors, so to some degree that is a lesser issue with them than it is with us. With us, long-term real estate investments make up a substantial proportion of the assets and money of our companies.

**Senator Poitras:** Mr. McNeil, I received your figures just this afternoon. I would like to read them again and try to understand them, but, in the meantime you mentioned that your companies hold more real estate properties than banks. What percentage of your assets are in real estate compared to banks? Do you have any idea? A trust company would hold what, less than 10 per cent?

**Mr. McNeil:** Now you are talking about market-to-book, but in the case of Sun Life, the real estate investment book value would be in excess of 10 per cent, and that market would be in excess of 15 per cent, I would guess.

**Senator Poitras:** And for banks?

**Mr. McNeil:** I have the annual report of the Royal Bank of Canada. Would you like me to look that up?

**Senator Poitras:** You raised the point that you have more real estate.

**Mr. Witol:** I would say that banks are in the area of 1 or 2 per cent of assets.

Insurance companies, on average, hold in the order of 5 per cent, but a few companies have the bulk of the real estate. The larger companies tend to have more real estate proportionately than do smaller companies.

**Mr. McNeil:** On page 53 of the Royal Bank of Canada's annual report, which was sent to me by Mr. Taylor quite recently, the total assets of the corporation are \$114 billion. Land, buildings and equipment total \$1.5 billion. So Mr. Witol's statement of 1 or 2 per cent stands.

**Senator Poitras:** You mentioned that life insurance companies hold actually more financial capital per dollar of liability.

**Mr. McNeil:** Yes.

**Senator Poitras:** Much more than the banks? You compared that to banks, did you?

[Traduction]

a double imposition dans la mesure où le capital financier est investi dans les biens matériels, et les responsables nous répondent tout simplement qu'il s'agit de deux impôts différents.

De la même façon, les grandes sociétés paient deux impôts et il est difficile de prétendre le contraire.

**Le président:** J'ai une dernière question avant de donner la parole aux membres du Comité, car je suis assez intrigué par ce que vous nous dites.

Y a-t-il d'autres sociétés ou genres d'entreprises qui sont touchées de la même façon que votre secteur d'activité?

**M. McNeil:** Je ne crois pas me tromper en disant qu'une banque ou une société de fiducie sera touchée de la même façon, mais ces entreprises n'investissent pas de gros montants dans des biens immobiliers et le problème est donc moindre pour elles. Pour nous, les investissements à long terme dans l'immobilier représentent une proportion importante de notre actif et des fonds de nos entreprises.

**Le sénateur Poitras:** Monsieur McNeil, je n'ai reçu vos renseignements que cet après-midi. Je voudrais les lire à nouveau et essayer de les comprendre, mais dans l'intervalle, vous avez signalé que vos sociétés détiennent plus de biens immobiliers que les banques. Quelle proportion de votre actif les biens immobiliers représentent-ils, par rapport aux banques? En avez-vous une idée? Pour une société de fiducie, ce serait moins de 10 p. 100, disons?

**M. McNeil:** Vous parlez du rapport entre la valeur marchande et la valeur comptable, mais dans le cas de la Sun Life, la valeur comptable de l'investissement en biens immeubles sera supérieure à 10 p. 100, et la valeur marchande supérieure à 15 p. 100, je suppose.

**Le sénateur Poitras:** Et pour les banques?

**M. McNeil:** J'ai ici le rapport annuel de la Banque royale du Canada. Voulez-vous que je le vérifie?

**Le sénateur Poitras:** Vous avez signalé que les biens immeubles sont plus importants dans votre secteur d'activité.

**M. Witol:** Je dirais que, pour les banques, c'est de l'ordre de 1 à 2 p. 100 de l'actif.

Les sociétés d'assurances, en moyenne, ont environ 5 p. 100 de leur actif en biens immeubles, mais une poignée d'entre elles possèdent l'essentiel des biens immobiliers. Les grandes sociétés détiennent proportionnellement plus de biens immobiliers que les petites.

**M. McNeil:** À la page 53 du rapport annuel de la Banque royale du Canada, que m'a fait parvenir récemment M. Taylor, on peut lire que l'actif total de la société s'élève à 114 milliards de dollars. Le poste terrains, immeubles et matériel représente 1,5 milliard de dollars. M. Witol a donc raison lorsqu'il parle de 1 ou 2 p. 100 de l'actif.

**Le sénateur Poitras:** Vous avez dit que les sociétés d'assurance-vie possèdent plus de capital financier par rapport à leur passif.

**M. McNeil:** En effet.

**Le sénateur Poitras:** Beaucoup plus que les banques? Vous avez fait une comparaison avec les banques, n'est-ce pas?



[Text]

**Mr. McNeil:** Much more. Sun Life has more than the average held by Canadian life insurance companies. Our surplus at the last year end was \$2.5 billion. Our assets were \$25 billion, and a very substantial portion of those assets were segregated funds where the company is really not at risk.

If you compare our capital to our risk assets, as calculated by Standard & Poors, which has a formula for these calculations, it is five-to-one, and the bank or trust company is typically 20-to-one or higher.

**Senator Poitras:** What about this double taxation question? Did you give us an example of that? Do you include foreign investment in this taxation?

**Mr. McNeil:** No.

**Senator Poitras:** It is only based on working capital in the country?

**Mr. McNeil:** We take a proportion of our Canadian capital. I mentioned the figure of \$2.5 billion. I am sorry to give you a company statistic. I do not have industry statistics. We have \$2.5 billion of capital, of which the Canadian proportion is \$1.5 billion in round terms, but \$1 billion is attributable to our offshore operations. Our Canadian real estate investments at book value or carrying value are in the order of approximately \$950 million. We are being taxed on the \$1.5 billion and we have been taxed on the \$950 million; but you can argue that one part of the \$1.5 billion is invested in the \$950 million, and, consequently, the same dollar is being taxed two times over.

**Senator Roblin:** Does the genesis of this tax go back to the idea that every corporation ought to pay a tax of some sort? If it does not pay corporate income tax, then it should pay this capital tax. Am I on the right track? Is that the origin of this idea?

**Mr. McNeil:** I will defer to Mr. Witol. Do you think that genesis is correct?

**Mr. Witol:** There are two purposes of the act, as was outlined in the budget papers of last year. One is to reduce the federal deficit. The government was hoping to raise approximately \$1 billion from this tax. The other purpose is to make sure that larger corporations do pay a substantial amount of tax.

**The Chairman:** You said you had revenues of \$1 billion?

**Mr. Witol:** \$1 billion, yes.

**Senator Roblin:** I think there has been considerable public discussion about the fact that some people and corporations do not pay any tax. We have a minimum tax for individuals, and I was under the impression that this was designed to deal with this aspect of the corporation tax system.

**Mr. Mark Daniels, President, Canadian Life and Health Insurance Association:** Senator, if I may, I believe that that minimum tax argument is one that was picked up more in the measure last night to have the Part VI of capital tax apply to

[Traduction]

**M. McNeil:** Beaucoup plus. La Sun Life possède plus de capital que les autres sociétés canadiennes d'assurance-vie en moyenne. Notre excédent à la fin de l'année dernière était de 2,5 milliards de dollars. Notre actif s'élevait à 25 milliards dont une bonne partie consistait en fonds réservés, sans risque pour la société.

Si l'on mesure le rapport entre notre capital et notre capital de risque, d'après les calculs effectués par la firme Standard & Poors qui applique une formule à cette fin, on obtient un rapport de cinq pour un. Pour une banque ou une société de fiducie, ce rapport est en général de 20 pour un ou plus.

**Le sénateur Poitras:** Et au sujet de la double imposition? En avez-vous donné un exemple? Les placements à l'étranger sont-ils inclus dans cette imposition?

**M. McNeil:** Non.

**Le sénateur Poitras:** L'impôt est calculé uniquement sur le fonds de roulement dans le pays?

**M. McNeil:** Nous tenons compte d'une part de notre capital canadien. J'ai cité le chiffre de 2,5 milliards de dollars. Je regrette de vous citer des statistiques pour notre société, mais je n'en ai pas pour l'ensemble du secteur d'activité. Nous avons un capital de 2,5 milliards de dollars, dont la part canadienne s'élève à environ 1,5 milliard, mais 1 milliard est attribuable à nos activités à l'étranger. La valeur comptable de nos investissements en biens immeubles au Canada est de l'ordre d'environ 950 millions de dollars. Nous sommes imposés sur le montant de 1,5 milliard et nous avons déjà payé de l'impôt sur les 950 millions; nous soutenons qu'une partie des 1,5 milliard de dollars est investie dans les 950 millions et que, en conséquence, la même somme est imposée deux fois.

**Le sénateur Roblin:** Cet impôt repose-t-il sur le principe que toute société devrait payer un impôt quelconque? Si elle ne paie pas d'impôt sur les sociétés, alors elle doit payer cet impôt sur le capital. Ai-je raison de penser ainsi? Est-ce là l'origine de cette proposition?

**M. McNeil:** Je cède la parole à M. Witol. Est-ce une bonne explication, selon vous?

**M. Witol:** La loi a deux objectifs, comme le précisaient les documents budgétaires de l'an dernier. D'une part, réduire le déficit fédéral, et le gouvernement espérait recueillir environ un milliard de dollars grâce à cet impôt. Le deuxième objectif est de s'assurer que les grandes sociétés paient suffisamment d'impôt.

**Le président:** Vous avez dit que vos revenus atteignaient 1 milliard de dollars?

**M. Witol:** Oui, 1 milliard de dollars.

**Le sénateur Roblin:** Je sais que l'on a beaucoup discuté du fait que certaines personnes et sociétés ne paient aucun impôt. Il y a un impôt minimum pour les particuliers, et je pensais que cette proposition visait à remédier à cet aspect du régime fiscal visant les sociétés.

**M. Mark Daniels, président, Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes:** Si vous me le permettez, sénateur, au sujet de cet impôt minimum, il en était question dans la mesure proposée hier soir visant à appliquer



[Text]

insurance companies. That argument is used more on the minimum tax front than is the large corporations tax, if I am not mistaken. Indeed it was billed that way in the ways and means motion last night.

**Mr. McNeil:** I believe I am correct in saying that the large corporations tax is not able to be offset against your income tax.

**Mr. Daniels:** Which last night's tax is.

**Senator Roblin:** First, I want to establish the rationale for this but I do not expect the witnesses to give me a definite answer on that. Perhaps it is not their business, but our staff can provide that, so I would like to be informed on that point.

I understood there was some element of taxation against which this capital tax could be offset, if you paid another form of tax. I think if you pay a corporate surtax you can offset this tax against that payment. Have I got the right tax and is the idea correct?

**Mr. McNeil:** I believe you have the right tax, and again I will ask Mr. Witol to address the rest of your question.

**Mr. Witol:** It is correct that the large corporations tax is able to be offset against the surtax. The problem some companies are facing is that this large corporations tax is greater than the surtax.

**Senator Roblin:** That is the point I wanted to make, and on which I would like to have further information. Are the life insurance companies, generally speaking, caught by this minimum tax, or do they pay taxes that are greater than this amount?

**Mr. Witol:** Some companies pay enough tax, in which case they are not hurt by this tax; and other companies will have to pay the full large corporations tax. Other companies pay tax and will pay the large corporations tax because it is able to be offset against something that only minimally reduces the large corporations tax.

**Senator Roblin:** My impression is that the average corporations tax is approximately 15 per cent. Is that true of your industry?

**Mr. McNeil:** I do not have a calculation of recent vintage with respect to that. The point we should put on the table is that a number of insurers gave evidence before the Commons finance committee some two or three years ago in which it was established that a number of large insurers, including Sun Life, paid very little in the way of federal income taxes for a considerable span of time, namely, from 1979 to 1987. The circumstances that led to that result were manifold, but one of the most important was that interest rates rose enormously in that time and generated very substantial losses on the bond portfolio; therefore, if you sold some bonds you could offset your income tax. That, in the case of my company, has certainly been exhausted. The provisions that we have made for taxes in 1989 in Canada are \$27 million and the LCT is \$2.5 million the ITT is \$3.5 million.

[Traduction]

l'impôt sur le capital, en vertu de la Partie VI, aux compagnies d'assurances. Si je ne m'abuse, on parle plus souvent d'impôt minimum que d'impôt sur les grandes sociétés. Il était énoncé de cette façon dans la motion des voies et moyens proposée hier soir.

**M. McNeil:** Ai-je raison de dire que l'impôt sur les grandes sociétés n'est pas déductible de l'impôt sur le revenu que vous payez.

**M. Daniels:** Contrairement à l'impôt proposé hier soir.

**Le sénateur Roblin:** Tout d'abord, je veux comprendre ce qui justifie cette disposition, mais je ne m'attends pas que les témoins me fournissent une réponse précise sur ce point. Cela sort peut-être de leur cadre d'activité, mais notre personnel pourra obtenir les documents nécessaires, et j'aimerais en savoir plus à ce sujet.

Je pensais que cet impôt sur le capital pouvait être défalqué de l'impôt total à payer si l'entreprise payait une autre sorte d'impôt. Si vous versez une surtaxe sur les sociétés, vous pouvez défalquer cet impôt du montant à payer. S'agit-il du bon impôt et ai-je raison de penser ainsi?

**M. McNeil:** Je crois qu'il s'agit du bon impôt et je vais à nouveau demander à M. Witol de répondre à la deuxième partie de votre question.

**M. Witol:** Vous voulez savoir s'il est exact que l'impôt sur les grandes sociétés peut être défalqué de la surtaxe. Certaines sociétés se heurtent au même problème dans la mesure où l'impôt sur les grandes sociétés est plus élevé que la surtaxe.

**Le sénateur Roblin:** C'est ce que je voulais savoir, et j'aimerais obtenir de plus amples renseignements sur ce point. Les sociétés d'assurance-vie, en général, sont-elles visées par cet impôt minimum ou paient-elles des impôts plus élevés que ce montant?

**M. Witol:** Certaines sociétés paient suffisamment d'impôt, auquel cas elles ne sont pas touchées par celui-ci; d'autres compagnies devront payer le plein montant de l'impôt sur les grandes sociétés. Certaines sociétés versent de l'impôt et paieront l'impôt sur les grandes sociétés parce qu'il peut être défalqué d'un montant qui réduit ce dernier de façon minime.

**Le sénateur Roblin:** Je pensais que l'impôt sur les sociétés s'élevait en moyenne à environ 15 p. 100. Est-ce le cas pour votre secteur d'activité?

**M. McNeil:** Je n'ai pas de chiffres récents à ce sujet. Il convient de signaler que certaines compagnies d'assurances ont témoigné devant le Comité des finances des Communes, il y a deux ou trois ans, où il a été établi que bon nombre de grandes compagnies d'assurances, y compris la Sun Life, avaient payé très peu d'impôt sur le revenu fédéral pendant une longue période, à savoir entre 1979 et 1987. Cette situation était due à de nombreuses circonstances, entre autres et surtout au fait que les taux d'intérêt ont énormément augmenté au cours de cette période et entraîné des pertes importantes dans le portefeuille d'obligations; en conséquence, si vous achetiez des obligations, vous pouviez défalquer ce montant de votre impôt sur le revenu. Notre société s'est prévalu au maximum de cette disposition. En 1989, au Canada, nous avons versé 27 millions

[Text]

**The Chairman:** What is ITT?

**Mr. McNeil:** Pardon me, that is the investment income tax. What you should also know about these figures is that they have begun to bite, and, projected forward, they are climbing like a rocket. We have them going forward five years and beyond, and they are doubling and tripling. We are going to do our best to make sure that outcome does not happen by way of intelligent tax planning; but, nonetheless, we are beginning to feel the bite of taxation in Canada.

I have not discussed the technical point you raised, Senator Roblin, but I think we do not have enough in the way of surtax to offset the large corporations tax. Indeed this year the large corporations tax applied for only six months. I believe the estimate for this year is \$5 million plus.

**Senator Roblin:** I have no objection to your managing your affairs so as to pay this tax. Every one of us does that, and that is perfectly understandable and legitimate. I am not sure whether you have these figures; but I think it would help my understanding if at some time you could let us know what taxes the industry is paying and to what extent, if at all, this large corporations tax could be offset against your other taxes.

**Mr. McNeil:** We will try to do something about that.

**Senator Anderson:** If I understood you correctly with respect to real estate, the figure is less depreciation, and in your case you add 10 per cent or you appreciate it.

**Mr. McNeil:** On the average on both realized and unrealized each year.

**Senator Anderson:** Is 10 per cent a fixed amount?

**Mr. McNeil:** Yes, it is a fixed amount.

**Senator Anderson:** Or do you depreciate some years?

**Mr. McNeil:** It has nothing to do with appreciation. If, in the case of Sun Life, we have \$1 billion worth of property and its current market value is \$1.5 billion, the difference is \$500 million. Then we write up the value of the property by 10 per cent of the \$500 million, or \$50 million, and the following year we show property of \$1.05 billion.

**Senator Anderson:** It always appreciates?

**Mr. McNeil:** If you have a loss in your real estate it would work the other way around, but we try not to do that.

**Senator Anderson:** Your real estate values stay up.

[Traduction]

de dollars en acomptes provisionnels, 2,5 millions en impôt sur les grandes sociétés et 3,5 millions en IRP.

**Le président:** Qu'est-ce que l'IRP?

**M. McNeil:** Je m'excuse, il s'agit de l'impôt sur le revenu de placements. Il convient de signaler, au sujet de ces chiffres, qu'ils ont commencé à se faire sentir et que, selon les prévisions, ils vont monter en flèche. Nous avons établi des projections pour les cinq prochaines années et au-delà, et ces montants vont doubler et même tripler. Nous ferons de notre mieux pour éviter d'en arriver là grâce à une planification fiscale judicieuse; néanmoins, nous commençons à sentir les effets de la fiscalité au Canada.

Je n'ai pas abordé la question technique que vous avez soulevée, sénateur Roblin, mais je pense que la surtaxe n'est pas suffisante pour défalquer l'impôt sur les grandes sociétés. Cette année, en effet, l'impôt sur les grandes sociétés portait sur une période de six mois seulement. D'après les prévisions pour cette année, sauf erreur, il s'élèvera à plus de 5 millions de dollars.

**Le sénateur Roblin:** Je n'ai pas d'objection à ce que vous procédiez comme bon vous semble afin de payer cet impôt. Tout le monde le fait et c'est tout à fait normal et compréhensible. Je ne sais pas si vous avez les chiffres sous la main, mais, pour ma propre gouverne, j'aimerais savoir quel montant d'impôt votre secteur d'activité verse et dans quelle mesure, le cas échéant, cet impôt sur les grandes sociétés pourrait être défalqué des autres impôts que vous payez.

**M. McNeil:** Nous allons essayer de vous fournir ce renseignement.

**Le sénateur Anderson:** Si j'ai bien compris ce que vous dites, au sujet des biens immobiliers, l'amortissement est généralement déduit de la valeur des biens, et dans votre cas, vous y ajoutez 10 p. 100 ou la plus-value.

**M. McNeil:** Sur la moyenne de la plus-value, réalisée et non, chaque année.

**Le sénateur Anderson:** Ce taux de 10 p. 100 est-il fixe?

**M. McNeil:** Oui, c'est un taux fixe.

**Le sénateur Anderson:** Ou y a-t-il dépréciation certaines années?

**M. McNeil:** Cela n'a rien à voir avec la plus-value. Par exemple, si la Sun Life possède pour 1 milliard de dollars de biens immeubles et que la valeur marchande de ces biens s'élève à 1,5 milliard, la différence est de 500 millions de dollars. Nous réévaluons ensuite les biens à raison de 10 p. 100 des 500 millions de dollars, soit 50 millions, et l'année suivante, nous déclarons les biens immeubles d'une valeur de 1,05 milliard de dollars.

**Le sénateur Anderson:** Ces biens prennent toujours de la valeur?

**M. McNeil:** Si vous enregistrez des pertes au titre de vos biens immeubles, le système fonctionne à l'inverse, mais nous évitons ce genre de chose.

**Le sénateur Anderson:** La valeur de vos biens immeubles augmente toujours.



[Text]

**Mr. McNeil:** We hope it is going to turn out that way.

**Senator Cogger:** I would like to refer you to the second paragraph of page 2 of the document that you provided to us. When you estimate that the burden exceeds .50 per cent, that is your member's or a life insurer's estimation of his actual cost as a result of doubled taxation; is that correct?

**Mr. David Allen, Vice-President, Canadian Life and Health Insurance Association:** Yes. We have worked it out that the tax is actually more than a double tax; so when you add it all together and allow for a few other details, it comes out to close to 50 basis points.

**Mr. McNeil:** Of the surplus?

**Mr. Allen:** Of the surplus.

**Senator Cogger:** Fifty basis points of the surplus, but going from a tax base or rate of .17. Really what you are telling us is the way of computing it multiplies by three.

**Mr. Allen:** It is very close to that and it is far more important, given that where our industry is selling products similar to those offered by other industries, we want to have our cost of capital being the same.

**The Chairman:** Are there any other questions? If not, gentlemen, I thank you very much for raising this point, which we have not previously had presented us. I can assure you that your evidence will be passed on to the Department of Finance. I am not sure whether we will be able to call witnesses back, but I would like to get their response. I presume this is what the committee would wish, to see whether they have some logical explanation of the point that you have raised. That does not necessarily say that the Department of Finance has to be logical. That does not necessarily follow, but in any case the matter will not be ignored. I think it is important enough that it receive a fair review by the committee.

I thank you very much and we wish you every success and the ability to pay taxes to a needy government.

**Mr. McNeil:** Thank you, Mr. Chairman, on behalf of our delegation.

**The Chairman:** In the interests of time I will call upon our next group of witnesses, who represent One Voice, the Canadian Seniors Network, Mrs. Jean Woodsworth, Mr. Ivan Hale and Mr. Andrew Aitkens. Mrs. Woodsworth and gentlemen, we welcome you to the committee. I presume, Mrs. Woodsworth, that you, as President, are the spokesperson. Perhaps you would introduce your colleagues and make your presentation. Senators will probably have some questions for you afterwards.

**Mrs. Jean Woodsworth, President, One Voice, The Canadian Seniors Network:** We thank you for this opportunity to appear before you tonight to discuss the very serious implications of the clawback of old age security and family allowance benefits contained in Bill C-28.

[Traduction]

**M. McNeil:** C'est du moins ce que nous espérons.

**Le sénateur Cogger:** Je vous demande de vous reporter au deuxième paragraphe de la page 2 du document que vous nous avez fourni. Lorsque vous estimez que votre fardeau fiscal est supérieur à 0,5 p. 100, il s'agit de l'estimation faite par un membre de votre association ou une société d'assurance-vie quant à son coût réel dû à la double imposition; est-ce exact?

**M. David Allen, vice-président, Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes:** Oui. Nous avons calculé que l'impôt est en fait plus que doublé; lorsqu'on ajoute tout cela et que l'on tient compte de quelques autres détails, on en arrive à un taux proche de 50 points de base.

**M. McNeil:** De l'excédent?

**M. Allen:** De l'excédent.

**Le sénateur Cogger:** Cinquante points de base de l'excédent, mais en se fondant sur un taux d'imposition de 0,17 p. 100. Vous êtes en train de nous dire qu'étant donné la méthode de calcul, ce taux est multiplié par trois.

**M. Allen:** Nous n'en sommes pas loin et cela représente beaucoup plus encore étant donné que si notre secteur d'activité vend des produits semblables à ceux qu'offrent d'autres entreprises, nous tenons à ce que notre coût du capital soit le même.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions? Dans la négative, je vous remercie beaucoup, monsieur, d'avoir soulevé cette question que nous n'avions pas abordée jusqu'ici. Je peux vous assurer que vos témoignages seront communiqués au ministère des Finances. Je ne sais pas si nous pourrions convoquer à nouveau les fonctionnaires, mais j'aimerais connaître leur réaction. Je suppose que le Comité aimerait savoir s'ils ont une explication logique à donner au point que vous avez soulevé. Il ne faut pas en déduire automatiquement que le ministère des Finances a des explications logiques à tout. Ce n'est pas garanti, mais de toute façon, la question sera examinée. Son importance justifie que le Comité l'examine à fond.

Je vous remercie beaucoup et nous vous souhaitons de réussir dans votre entreprise et d'être en mesure de verser de l'impôt à un gouvernement dans le besoin.

**M. McNeil:** Je vous remercie au nom de notre groupe, monsieur le président.

**Le président:** Pour gagner du temps, j'invite nos prochains témoins, qui représentent le groupe La voix—Le réseau canadien des aînés, soit M<sup>me</sup> Jean Woodsworth, M. Ivan Hale et M. Andrew Aitkens. Madame Woodsworth et messieurs, nous vous souhaitons la bienvenue au Comité. Je suppose qu'en tant que présidente, madame, vous êtes la porte-parole de votre groupe. Vous pourriez peut-être nous présenter vos collègues et faire votre exposé. Les sénateurs auront sans doute des questions à vous poser ensuite.

**Mme Jean Woodsworth, présidente, La voix—Le réseau canadien des aînés:** Nous vous remercions de nous permettre de comparaître devant le Comité ce soir pour discuter des très graves répercussions qu'aura la disposition de récupération des prestations de sécurité de la vieillesse et des allocations familiales prévue dans le projet de loi C-28.



*[Text]*

Seniors are a vital force in this country. We are committed to shaping the future of our nation, just as we have had some share in shaping its past. We are taking an active role in advising and working with governments to make Canada the best possible place to live and grow older.

As you will note from our brief, we speak for Canadian seniors from every part of Canada. Our group is a network of provincial and territorial seniors councils and also of many many seniors and seniors' organizations throughout the country. Moreover, we know of no social welfare organization in this country that supports the clawback. We are united because we believe the clawback goes against those fundamental Canadian principles which initiated and defined social programs in this country.

I expect that you have heard from other witnesses the many concerns about the inequity of this measure. I refer you to our brief, which lists some of these concerns. These points are all significant, but I wish to comment particularly on the concept of universality because we think this is the central issue raised by the clawback.

Our universal programs were put in place in recognition of the fact that Canadians contribute to society in many ways. Many suffer some form of vulnerability because of that contribution. Families incur extra expenses to raise children. Most of us age and no longer have the ability to earn money in the work force. We all get sick at some time in our lives and some people find themselves out of work. Our social safety net, our universal social programs, ensure that a basic standard of living will be enjoyed by all Canadians. We believe that the clawback ends the universality of social programs. It does so by effectively taking away benefits from certain people who are eligible to receive them.

The government argues that since everyone receives a cheque, our social programs are still universal. However, once taxes are paid, the bottom line will show that some Canadians did not really get that benefit. The government argues that since there is no means test our programs are still universal; but the clawback is really a back-end means test, measuring income at tax time and assessing a penalty based on that amount.

We cannot accept the principle of the clawback. Here are a few possible scenarios that could develop:

The government decides that the deficit is even more serious than they had thought and reduces the clawback threshold to generate more revenue, first to \$40,000, then to \$30,000, then to \$20,000. At these levels most Canadians will be paying back their benefits. The government applies the clawback to other programs. Free health care services will only be given to those earning under \$50,000 or \$40,000 or \$30,000. The government

*[Traduction]*

Les aînés représentent une force vitale de notre pays. Nous sommes déterminés à façonner l'avenir de notre pays, tout comme nous avons participé à bâtir le Canada actuel. Nous conseillons activement les pouvoirs publics et collaborons étroitement avec eux en vue de faire du Canada le meilleur endroit possible où vivre et vieillir.

Comme vous le constaterez dans notre mémoire, nous représentons les Canadiens du troisième âge de toutes les régions du pays. Notre groupe est un réseau de conseils provinciaux et territoriaux de personnes âgées, ainsi que de nombreux organismes d'aînés d'un bout à l'autre du pays. En outre, nous ne connaissons aucun organisme de bien-être social au Canada qui appuie la disposition de récupération. Nous sommes unis car nous estimons que cette disposition va à l'encontre des principes canadiens fondamentaux à l'origine des programmes sociaux de notre pays.

Je suppose que d'autres témoins vous ont fait part des nombreuses inquiétudes que suscite l'injustice de cette mesure. Je vous demande de vous reporter à notre mémoire où nous indiquons certaines de ces préoccupations. Toutes ces questions sont importantes, mais je voudrais me pencher pendant quelques instants sur le principe de l'universalité car il est, à notre avis, au cœur du problème que soulève la disposition de récupération.

Nos programmes universels ont été mis en place pour reconnaître la contribution que font les Canadiens à la société à bien des égards. Bon nombre d'entre eux sont vulnérables en raison de cette contribution. Les familles subissent des dépenses supplémentaires pour élever des enfants. La plupart d'entre nous vieillissons et n'avons plus la capacité de travailler contre rémunération. Nous tombons tous malades à un moment de notre vie et certains se retrouvent sans emploi. Notre filet de sécurité sociale, nos programmes sociaux universels, garantissent un niveau de vie minimum à tous les Canadiens. Nous estimons que la disposition de récupération met fin au caractère universel des programmes sociaux. En effet, elle supprime des prestations à certaines personnes qui y ont droit.

Le gouvernement prétend que puisque tout le monde touche un chèque, l'universalité des programmes sociaux est préservée. Toutefois, une fois l'impôt payé, on s'apercevra que certains Canadiens n'ont pas eu droit à cet avantage. Le gouvernement soutient que nos programmes sont toujours universels puisqu'il n'y a pas d'examen des ressources; toutefois, la disposition de récupération équivaut à un examen des ressources après-coup; en effet, on évalue le revenu au moment de la déclaration d'impôt et une pénalité est imposée en fonction de ce montant.

Nous rejetons le principe de la disposition de récupération. Voici quelques répercussions possibles que nous entrevoyons:

Le gouvernement décide que le déficit est encore plus important qu'il ne le pensait et il rabaisse le seuil de revenu auquel s'applique la disposition de récupération afin d'accroître ses recettes. Il le ramène tout d'abord à 40 000 \$, puis à 30 000 \$ puis à 20 000 \$. À ces niveaux, la plupart des Canadiens devront rembourser leurs prestations. Le gouvernement applique la disposition de récupération à d'autres programmes. Les services de santé seront gratuits uniquement pour les personnes

*[Text]*

decides that only the first \$10,000 of health care will be free; thereafter the individual must pay.

Why do we want universality in Canadian social programs? We would like to hear senators' comments on this question and would like to share with them some of our thoughts. Universal social programs recognize certain contributions to Canadian society such as raising a family or certain vulnerabilities such as old age or unemployment without discrimination. Universality makes social benefit programs a right of citizenship, not a charity or a form of welfare. This puts all Canadians on an equal footing instead of creating divisions in society between the haves and the have-nots.

No one is considered a lesser Canadian because of need. There is no stigma attached to receiving a universal benefit. For example, some eligible seniors today have never applied for the Guaranteed Income Supplement because they do not wish to submit to a means test, but they will accept OAS. People count on this availability of universal programs when planning their retirement income. They feel safe in the knowledge that the safety net will be there to support them. Universal programs facilitate the redistribution of wealth to care for those who are disadvantaged or who are in some way financially vulnerable. The resulting horizontal equity helps maintain the quality of our Canadian standard of living. Universal programs promote social cohesion and inter-generational harmony.

Universal programs are a mark of a just and caring society. United in our respect for our fellow citizens, Canadians can be proud that we demonstrate our philosophical principles by maintaining programs which are envied the world over.

Our concern is that the present government is preparing to abandon universality. The alternative is a system of what is referred to as targeted benefits. The idea sounds right on first hearing—that benefits should go only to those in need. However, on closer examination the idea is seriously flawed, as detailed in our brief.

Honourable senators, we need only look at the experiences of our neighbours to the south to see how a targeted benefits program works. At the very point that Americans are eyeing our medicare system as the possible solution to the enormous health problems they face, we are starting to dismantle our universal programs. That is a shame and an outright betrayal of the honourable intentions of the Canadians who built these programs, and a betrayal of a sacred trust.

I would like to conclude with two recommendations. The first is that we solve our deficit problems not with a dis-

*[Traduction]*

qui gagnent moins de 50 000 \$, ou 40 000 \$ ou 30 000 \$. Le gouvernement décide que les soins de santé seront gratuits uniquement jusqu'à concurrence de 10 000 \$, après quoi le particulier devra les prendre à son compte.

Pourquoi souhaitons-nous maintenir l'universalité des programmes sociaux canadiens? Nous aimerions connaître l'avis des sénateurs sur ce point et leur faire part de certaines de nos idées. Les programmes sociaux universels reconnaissent l'apport que font certains Canadiens à la société par exemple en élevant une famille, ou certains groupes plus vulnérables comme les aînés ou les chômeurs. Grâce à l'universalité, les programmes sociaux représentent un droit des citoyens, et non une œuvre de bienfaisance ou une sorte d'aide sociale. Elle met tous les Canadiens sur un pied d'égalité, au lieu de créer des distinctions, au sein de la société, entre les riches et les démunis.

Aucun Canadien n'est considéré comme un citoyen de deuxième ordre en raison de ses besoins. Personne n'est déprécié puisque les prestations sont universelles. Par exemple, certaines personnes âgées admissibles aujourd'hui au supplément de revenu garanti n'en ont jamais fait la demande parce qu'elles refusent de se soumettre à un examen des ressources, mais elles accepteront la sécurité de la vieillesse. Les gens comptent sur l'existence des programmes universels lorsqu'ils planifient leur revenu de retraite. Ils sont réconfortés de savoir que le filet de sécurité sera toujours là pour les aider. Les programmes universels facilitent la répartition des richesses de façon à aider les personnes défavorisées ou celles qui sont plus vulnérables du point de vue financier. L'équité horizontale qui en découle contribue à maintenir la qualité du niveau de vie des Canadiens. Les programmes universels favorisent l'unité sociale et l'harmonie entre les générations.

Les programmes universels témoignent d'une société juste et humanitaire. Unis dans le respect de leurs concitoyens, les Canadiens peuvent être fiers du fait que nous réalisons nos principes fondamentaux en maintenant des programmes qui font l'envie du reste du monde.

Nous nous inquiétons de voir le gouvernement actuel se préparer à renoncer à l'universalité. Il propose comme solution de rechange un système fondé sur le ciblage des prestations. L'idée paraît bonne à première vue: les prestations ne devraient être versées qu'aux personnes dans le besoin. Toutefois, si l'on y regarde de plus près, on constate qu'elle présente de sérieuses lacunes, comme nous l'expliquons en détail dans notre mémoire.

Honorables sénateurs, il suffit d'examiner l'expérience de nos voisins du sud pour voir les résultats que donne un programme de ciblage des prestations. Au moment même où les Américains considèrent notre régime d'assurance-maladie comme la solution éventuelle aux énormes problèmes de santé auxquels ils se heurtent, nous commençons à démanteler nos programmes universels. C'est une honte et une trahison flagrante des intentions louables des Canadiens qui ont contribué à mettre ces programmes sur pied, ainsi que l'abandon d'un pacte sacré.

Je conclurais en formulant deux recommandations. Tout d'abord, nous devrions résoudre nos problèmes de déficit en



*[Text]*

criminatory tax on social benefits but in a fair, progressive manner. All Canadians, including corporate citizens, should pay according to their means. A special burden should not be placed on any sections of families or seniors.

On this basis, we urge the Senate to amend this bill to eliminate the clawback. A less favoured option would be to amend the clawback to add a sunset clause.

**The Chairman:** What duration would the sunset clause be?

**Mrs. Woodsworth:** Possibly two years.

**The Chairman:** Do you mean to carry it on for two years and then eliminate it?

**Mrs. Woodsworth:** Yes, but that is our second option and much less favoured.

The second recommendation is a guiding principle which we believe should influence many government decisions. Seniors want to keep their independence. Our government wants us to keep our independence. We want to stay in our own homes and communities as long as possible and participate actively in society. We want to be an active, vital force, not a drain.

The erosion of seniors' incomes threatens that independence. The current government's tax policy has hit seniors particularly hard at a time in life when their financial options are limited through such measures as the loss of the investment income deduction, partial indexation of the tax system, reduced progressivity in income brackets, the coming GST and reduced transfer payments to the provinces, which inevitably result in higher property taxes.

At a time when Canada's population is aging, we believe that every effort must be made to support independent living for seniors. An adequate and stable income is essential.

Seniors remember the bad old days before our universal social programs. We remember the hardship, the poor health, and the poverty. Canadians do not want to see those days again. We urge you, honourable senators, to recognize the spirit of older Canadians and their willingness to participate fully in society and support that very positive force with sound legislation.

**Senator Kirby:** I should like to say at the outset that I think this is a fabulous brief. You have summarized the objections to this part of Bill C-28 more clearly and more briefly than anyone else who has appeared before us, and I congratulate you on that.

As I understand your position in terms of the principle of universality, the issue is not the level of \$50,000. If the \$50,000 had been \$100,000 you would have taken exactly the same position?

*[Traduction]*

adoptant non pas un impôt discriminatoire sur les prestations sociales, mais un impôt progressif et équitable. Tous les Canadiens, y compris les sociétés, devraient payer de l'impôt en fonction de leurs ressources. Il ne faut pas imposer un fardeau particulier à certaines familles ou personnes âgées.

En fonction de ce qui précède, nous demandons instamment au Sénat de modifier ce projet de loi en vue de supprimer la disposition de récupération. La deuxième solution, toutefois moins souhaitable, consisterait à modifier cette disposition pour y ajouter une clause limitative.

**Le président:** Sur quelle période cette clause limitative porterait-elle?

**Mme Woodsworth:** Sur une période de deux ans, éventuellement.

**Le président:** Vous voulez dire qu'elle serait en vigueur pendant deux ans et supprimée ensuite?

**Mme Woodsworth:** Oui, mais c'est la deuxième solution que nous proposons, et elle est beaucoup moins souhaitable.

La deuxième recommandation est un principe directeur qui, à notre avis, devrait influencer sur bon nombre de décisions du gouvernement. Les aînés veulent conserver leur indépendance. Notre gouvernement tient à ce que nous le fassions. Nous voulons rester chez nous et dans nos collectivités le plus longtemps possible et participer activement à la société. Nous voulons être une force vitale et active, et non un poids pour la société.

L'effritement du revenu des aînés remet cette indépendance en question. La politique fiscale du gouvernement actuel a durement touché les personnes âgées à une époque de leur vie où leurs choix financiers sont restreints, en leur imposant des mesures comme la suppression de la déduction des revenus de placement, l'indexation partielle du régime fiscal, la diminution du barème progressif des tranches de revenu, la TPS qui va être imposée sous peu et la diminution des paiements de transfert aux provinces, ce qui se soldera inévitablement par une hausse des impôts fonciers.

À une époque où la population canadienne vieillit, nous estimons que tout doit être mis en œuvre pour permettre aux aînés de conserver leur indépendance. À cette fin, ils doivent disposer d'un revenu suffisant et stable.

Les personnes âgées se souviennent de la vieille époque où les programmes sociaux universels n'existaient pas. Nous nous rappelons la vie dure, la santé médiocre et la pauvreté. Les Canadiens ne veulent pas en revenir à cette époque. Nous vous exhortons, honorables sénateurs, à tenir compte de l'enthousiasme des aînés canadiens et de leur désir de participer pleinement à la société, en adoptant une bonne législation qui soutiendra cette force très positive.

**Le sénateur Kirby:** Je voudrais dire tout d'abord que votre mémoire est excellent. Vous avez résumé vos objections à cette partie du projet de loi C-28 de façon plus claire et succincte que tous les autres témoins qui ont comparu devant le Comité, et je vous en félicite.

Si je comprends bien votre position au sujet du principe de l'universalité, le problème ne vient pas du seuil de 50 000 \$. S'il avait été fixé à 100 000 \$, votre position serait exactement la même?



[Text]

**Mrs. Woodsworth:** That is right.

**Senator Kirby:** Conversely, if a surtax of some kind had been applied to the income of all Canadians earning over \$50,000, you would have been in favour of that on the grounds that, at that point, the dollar you receive from the pension programs is treated like a dollar someone earns doing anything else. Is that essentially your position?

**Mrs. Woodsworth:** Yes.

**Senator Kirby:** I should like to ask you one or two specific questions about the program which is bothering some of us. Has your organization given any thought to the problem posed by the fact that a senior single earning \$50,000 is treated differently than a married single? A married single whose spouse works can earn \$99,000 and not be subject to the clawback at all, whereas a senior who is married and whose spouse does not work earns the same amount of money and pays a different level of tax. In other words, essentially you have a family versus an individual tax program.

**Mrs. Woodsworth:** We made a note of that in our brief, although I did not read it. It is on page 1 near the bottom of the page.

**Senator Kirby:** I understand why you recommend that we eliminate the clawback. Recognizing that the government's position will be that the elimination of the clawback reduces government revenues, have you given any thought to an alternative proposal?

You have made a very compelling argument for essentially denying this revenue to the government. I am not supporting the government; I am merely asking a question that I think would be fair for them to ask. If this revenue is to be denied to the government, what is the fairest way to replace it, on the assumption that the government needs the revenue?

**Mrs. Woodsworth:** We answered that question on page 4. We feel that, instead of a discriminatory tax on social benefits, we favour a fair and progressive tax; in other words, that all Canadians, including corporate citizens, should pay according to their means.

**Senator Kirby:** That essentially brings me back to my first question. If it was replaced by some kind of an additional tax on incomes over \$50,000 applicable to every Canadian, would that be acceptable?

**Mrs. Woodsworth:** That is what we have said, yes.

**Senator Kirby:** Thank you, Mr. Chairman. May I again compliment the organization on their brief. It was superb.

**The Chairman:** What you are saying is that all Canadians should be taxed on the same basis, regardless of where their income comes from?

**Mrs. Woodsworth:** Yes.

**Senator Olson:** I was very interested in the questions that Senator Kirby put because that is a fair assessment of the situation—that all Canadians should pay the same tax under the

[Traduction]

**Mme Woodsworth:** C'est exact.

**Le sénateur Kirby:** Par contre, si une surtaxe quelconque s'appliquait au revenu de tous les Canadiens qui gagnent plus de 50 000 \$, vous seriez favorables à cette mesure puisque, à ce moment-là, l'argent que vous touchez en prestations de pension serait considéré au même titre que celui que gagne une personne par d'autres moyens. Est-ce là votre position fondamentale?

**Mme Woodsworth:** Oui.

**Le sénateur Kirby:** Je voudrais vous poser une ou deux questions précises au sujet du programme qui préoccupe certains d'entre nous. Votre organisme a-t-il examiné le problème lié au fait qu'une personne âgée célibataire gagnant 50 000 \$ est traitée différemment d'une personne mariée dans les mêmes conditions? Une personne mariée dont le conjoint travaille peut gagner 99 000 \$ et ne pas être assujettie du tout à la disposition de récupération, tandis qu'une personne âgée qui est mariée et dont le conjoint ne travaille pas paie un impôt différent, à revenu égal. Autrement dit, cela revient à imposer le revenu familial plutôt que personnel.

**Mme Woodsworth:** Nous en parlons dans notre mémoire, même si je ne l'ai pas lu. Cela se trouve au bas de la page 1.

**Le sénateur Kirby:** Je comprends pourquoi vous recommandez de supprimer la disposition de récupération. Étant donné que, selon le gouvernement, supprimer cette disposition entraînera une diminution de ses recettes, avez-vous réfléchi à une éventuelle solution de rechange?

Vous avez expliqué en termes très convaincants pourquoi vous refusez de verser cet argent au gouvernement. Je ne suis pas un partisan du gouvernement; je pose simplement une question qui me paraît juste. Si le gouvernement n'a pas accès à ces recettes fiscales, comment pourrait-il être compensé équitablement, à supposer qu'il ait besoin de cet argent?

**Mme Woodsworth:** Nous répondons à cette question à la page 4 de notre mémoire. À notre avis, au lieu d'un impôt discriminatoire sur les prestations sociales, il faudrait adopter un impôt progressif et équitable; autrement dit, tous les Canadiens, y compris les personnes morales, devraient payer de l'impôt en fonction de leurs ressources.

**Le sénateur Kirby:** Cela me ramène à ma première question. Si cette disposition était remplacée par une sorte de surtaxe sur les revenus supérieurs à 50 000 \$ s'appliquant à tous les Canadiens, accepteriez-vous cette solution?

**Mme Woodsworth:** C'est ce que nous avons dit, en effet.

**Le sénateur Kirby:** Merci, monsieur le président. Je voudrais à nouveau féliciter nos témoins pour cet excellent mémoire.

**Le président:** Vous voulez dire que tous les Canadiens devraient être imposés selon les mêmes critères, quelle que soit la source de leur revenu?

**Mme Woodsworth:** Oui.

**Le sénateur Olson:** J'ai écouté avec intérêt les questions qu'a posées le sénateur Kirby, car cela décrit bien la situation: tous les Canadiens devraient payer le même impôt, selon les mêmes

[Text]

same terms and conditions, not because they are recipients of the Old Age Security pension or whatever.

You said that your second option was less favoured, but it has been emphasized in your brief. I suppose that is so we would not miss it. Could you give us a better explanation? The chairman asked you how long. Why do you recommend this kind of second option? Is it just to help out the deficit situation for a couple of years?

**Mrs. Woodsworth:** Honourable senators, I am not sure whether or not I should be completely frank at this point, but perhaps I should be. It looks to us as if the clawback may be in place for two years.

**Senator Olson:** Until we have the next election?

**Mrs. Woodsworth:** Yes.

**Senator Olson:** I can understand that.

**Mrs. Woodsworth:** After that, it could be withdrawn.

**Senator Olson:** But by far your highest option is to get it out of there, because the principle of it is wrong.

**Mrs. Woodsworth:** That is right. And as Canadians, we should be ashamed of it.

**Senator Olson:** I tend to agree with you.

**Senator Anderson:** In one place you state, "Who defines need?" Have you made a study of what senior citizens would require if they had to go into retirement homes or if they had to retire in a city like Toronto for example, where they would have to pay high rents?

**Mrs. Woodsworth:** We have not done a particular study on that. I would assume that certain provincial secretariats have, though, because every provincial government, as well as our federal government, endorses independent living for seniors. From their point of view, it is the least expensive way that we can live as well as the healthiest way for us. But we ourselves have not done a particular study on this.

**Senator Anderson:** One of our witnesses referred to a couple that were paying \$40,000 a year to live in a retirement home. I made some inquiries about the cost in cities, and it is considerable.

**Mrs. Woodsworth:** It is very expensive.

**Senator Anderson:** I wondered if any of your groups had done a study of that situation, rather than an inquiry.

**Mrs. Woodsworth:** No, I don't think we have. There may be groups throughout the country that have done a study in a particular locality, but we have not done a Canadian study. However, it would be useful to have one.

**Senator Anderson:** You ask, "Who defines need," and if anything has been done to define "need" for senior citizens who are well. If they are not well they can go into a privately-

[Traduction]

modalités, qu'ils soient bénéficiaires de la pension de sécurité de la vieillesse ou autres.

Vous avez dit que la deuxième solution vous paraissait moins souhaitable, mais vous en parlez néanmoins en détail dans votre mémoire. Je suppose que vous teniez à nous en faire part. Pourriez-vous nous donner quelques explications supplémentaires? Le président vous a demandé pendant combien de temps la clause limitative devrait s'appliquer. Pourquoi avez-vous recommandé cette deuxième solution? Est-ce simplement pour résoudre le problème du déficit pendant deux ans?

**Mme Woodsworth:** Honorables sénateurs, je ne sais pas si je dois vraiment faire preuve d'une franchise totale, mais peut-être est-ce une bonne chose. Nous avons l'impression que la disposition de récupération ne sera en vigueur que pendant deux ans.

**Le sénateur Olson:** Jusqu'à la tenue des prochaines élections?

**Mme Woodsworth:** Oui.

**Le sénateur Olson:** Je comprends votre position.

**Mme Woodsworth:** Passé cette date, elle pourrait être supprimée.

**Le sénateur Olson:** Mais vous préférez de très loin l'éliminer complètement, parce que le principe est mauvais.

**Mme Woodsworth:** C'est exact. Et en tant que Canadiens, nous devrions en avoir honte.

**Le sénateur Olson:** Je suis assez d'accord avec vous.

**Le sénateur Anderson:** À un moment, vous demandez: «Qui définit le besoin?» Avez-vous effectué une étude pour déterminer ce dont aurait besoin les aînés pour aller dans une maison de retraite ou s'ils doivent prendre leur retraite dans une ville, comme Toronto par exemple, où les loyers sont plus élevés?

**Mme Woodsworth:** Nous n'avons pas fait d'étude particulière sur cela. Je suppose que certains secrétariats aux personnes âgées au niveau provincial l'ont fait, parce que tous les gouvernements provinciaux, comme notre gouvernement fédéral d'ailleurs, sont partisans d'une vie autonome pour les personnes âgées. De leur point de vue, c'est la solution la moins coûteuse et en même temps la meilleure pour nous. Mais nous n'avons pas fait d'étude particulière sur ce sujet.

**Le sénateur Anderson:** L'un de nos témoins parlait d'un couple qui payait 40 000 \$ par an pour vivre dans une maison de retraite. Je me suis renseigné sur le prix dans les villes et c'est considérable.

**Mme Woodsworth:** C'est très cher.

**Le sénateur Anderson:** Je me demandais si l'un de vos groupes avait fait une étude plutôt qu'une enquête sur cette question.

**Mme Woodsworth:** Non, je ne crois pas. Certains groupes du pays ont peut-être étudié une localité particulière, mais nous n'avons pas fait d'étude à l'échelle canadienne. Cependant, il serait bon d'en avoir une.

**Le sénateur Anderson:** Vous demandez «Qui définit le besoin» et si l'on a fait quelque chose pour définir ce que l'on entend par «besoin» pour les personnes du troisième âge en



[Text]

run retirement home. The government's retirement homes are mostly taken up with seniors on social assistance. However, seniors have to pay a terrific amount of money to enter privately-run retirement homes, and if they should develop Alzheimers or something, then they have to have help around the clock. That \$50,000 would then disappear rather quickly.

**Mrs. Woodsworth:** That is right.

**Senator Anderson:** But apparently there has not been a study done on that.

**Mrs. Woodsworth:** This is an urgent question, because the year 2000 is not so far away. At that time we will represent a large section of this country's population. If we cannot get this structure in place now, the country will be in a bad way. In fact, so will seniors.

**Senator Anderson:** If senior citizens can look after themselves and pay their own way, it would save the government a lot of money.

**Mrs. Woodsworth:** Right.

**Senator Simard:** I should like to ask the witness to make a comment. I am going to play the devil's advocate here. That is one of the responsibilities that we have to assume when we are on the government side of the Senate—although we try to understand your concern when we find that legislation is definitely flawed and faulty.

**The Chairman:** You do not have to apologize, Senator Simard.

**Senator Simard:** Nevertheless, I prefer to be on this side than on the other side. Having said that, you say that seniors—and I can certainly believe and understand it—remember the bad old days before our universal social programs. For example, they remember the hardship, the poor health and the poverty. Is it a major problem with you that some people whose incomes exceed \$55,000 or \$50,000 will be taxed on it? Surely these people are not being threatened with living or reliving the bad old days that their parents experienced, because in those days there were fewer programs of all kinds, including social programs.

**Mrs. Woodsworth:** I missed a phrase in there that makes sense of your question. I am sorry about that.

**Senator Simard:** Do you believe that by clawing back part of the OAS for those who earn over \$50,000 threatens their health and standing and would cause serious hardship to those people whose incomes exceed \$50,000?

**Mrs. Woodsworth:** Yes. However, it is not quite a threat in the way that you are posing it. It is not a threat to those immediately with a salary of \$50,000; it is a threat to the whole program. It means that that program can be eroded and eroded, as we pointed out in this brief.

Already last week, one group in Canada suggested that the threshold should be \$40,000. That has already happened. Seniors begin to see their whole universal program as being shaky.

[Traduction]

bonne santé. Si elles ne sont pas en bonne santé, elles peuvent aller dans une maison de retraite privée. Les foyers de retraite gouvernementaux sont généralement occupés par des assistés sociaux. Mais les maisons de retraite privées coûtent extrêmement cher et pour quelqu'un qui a la maladie d'Alzheimer ou souffre d'un trouble analogue, il faut une présence constante. Ces 50 000 \$ disparaîtraient très rapidement dans ces circonstances.

**Mme Woodsworth:** C'est juste.

**Le sénateur Anderson:** Mais apparemment, aucune étude n'a été faite là-dessus.

**Mme Woodsworth:** C'est une question urgente parce que l'an 2000 n'est pas si loin. À ce moment-là, nous représentons un segment très important de la population. Si nous ne pouvons pas mettre maintenant cette structure en place, le pays sera dans une situation très difficile; et les personnes du troisième âge aussi.

**Le sénateur Anderson:** Si les aînés pouvaient être autonomes et défrayer leurs propres frais, le gouvernement économiserait beaucoup d'argent.

**Mme Woodsworth:** Certainement.

**Le sénateur Simard:** Je voudrais demander au témoin de faire un commentaire. Je vais me faire l'avocat du diable. C'est l'une des responsabilités qui nous incombe lorsque nous sommes du côté du gouvernement au Sénat... Bien que nous essayons de comprendre vos inquiétudes lorsque nous constatons des lacunes et des défauts dans le projet de loi.

**Le président:** Vous n'avez pas à vous excuser, sénateur Simard.

**Le sénateur Simard:** Néanmoins, je préfère être de ce côté-ci plutôt que de l'autre. Ceci dit, vous déclarez que les aînés—et je le crois volontiers—se souviennent de l'époque difficile qui a précédé la mise en place des programmes sociaux universels. Par exemple, ils se souviennent des difficultés de l'époque, des problèmes de santé et de pauvreté. Est-ce pour vous un problème majeur que l'on impose certaines personnes dont le revenu dépasse 55 000 \$ ou 50 000 \$? Ces personnes ne risquent certainement pas de revivre les mauvais jours qu'ont connus leurs parents, parce qu'à l'époque, il y avait moins de programmes de toutes sortes, et moins de programmes sociaux.

**Mme Woodsworth:** Il y a une phrase essentielle à votre question que je n'ai pas bien saisie. Excusez-moi.

**Le sénateur Simard:** Pensez-vous que la santé et le niveau de vie des personnes gagnant plus de 50 000 \$ soient menacés et qu'elles se heurteraient à de graves difficultés du fait que l'on récupère une partie des PSV versées?

**Mme Woodsworth:** Oui. Cependant, ce n'est pas vraiment une menace au sens où vous l'entendez. Ce n'est pas une menace pour ceux qui touchent actuellement un salaire de 50 000 \$; c'est une menace pour l'ensemble du programme. Ça signifie que le programme peut être érodé chaque jour d'avantage, comme nous l'expliquons dans le mémoire.

La semaine dernière déjà, un groupe au Canada proposait que le seuil soit porté à 40 000 \$. Ça s'est déjà produit. Les aînés commencent à voir tous leurs programmes universels



*[Text]*

The Old Age Security benefit is basic to approximately 84 per cent of seniors. It is a basic part of their retirement income.

**Senator Simard:** I want to be sure that I understand your point. You say that for 84 per cent of the people receiving OAS, that income is basic?

**Mrs. Woodsworth:** I said that it was basic. It is not their only income, though; they may have small savings. Many do not have any private pension. They may have some CPP, but the Old Age Security is something that seniors depend upon.

**Senator Simard:** You would have to have a fairly important saving, excluding your residence, to bring in \$50,000.

**Mrs. Woodsworth:** That is right. But only 4 per cent of seniors have an income of \$50,000. So that we are not particularly worrying about those people at the moment, except that it is unfair and unjust. We are concerned about the erosion that will take place and the threat to a program which supplies security to the majority of older people at the present time.

**Senator Simard:** Yes. You illustrated this threat by stating that the government could do something other than lowering it to \$40,000, \$30,000 or \$20,000. If the government did do that, they would have to explain it and go through the same process that we are going through tonight. That is just another decision that the government is empowered to make. I suppose that, at election time, the people will judge that decision, as well as many other decisions, keeping in mind the limited resources that we have at our disposal.

My own father was concerned about the debt and deficits, and I am sure that if he were here tonight with us, as we are sitting around this table, he might say that he does not like the present situation. How do we control the deficit and bring it down? You have suggested a couple of ways in which governments can do that but I would point out that governments are wracking their brains to try to find solutions to this problem. You were here while we heard evidence from the Canadian Life and Health Insurance Association and I am sure you remember that they said they thought the system was at fault or flawed. Any group that this government or the Peterson government has tried to get more money from have said the same thing.

**Mrs. Woodsworth:** My remark may sound very simple-minded but it seems to me that if I were part of the government and seriously concerned about cutting the deficit, I could find many more lucrative ways of doing it than taxing 4 per cent of seniors, being approximately 300,000 seniors, who have incomes over \$50,000.

**Senator Simard:** If we tax the OAS and the family allowance we are talking about a saving of \$450 million. Do not forget that we have made cuts to VIA Rail to the tune of \$250 million. The Senate has recently dealt with the Unemployment Insurance Act and in the process it has dealt with quitters in an effort to save some dollars. We heard much opposition to that bill where the savings would amount to only \$450 million.

*[Traduction]*

s'effriter. Les prestations de sécurité de la vieillesse sont indispensables pour environ 84 p. 100 des personnes âgées. C'est une part fondamentale de leur revenu de retraite.

**Le sénateur Simard:** Je veux être sûr de bien comprendre. Vous dites que pour 84 p. 100 des personnes qui les touchent les PSV représentent un revenu essentiel?

**Mme Woodsworth:** J'ai dit que c'était fondamental. Ce n'est toutefois pas leur seul revenu, elles peuvent avoir de petites économies. Beaucoup n'ont pas de retraite privée. Elles peuvent avoir le RPC, mais les personnes du troisième âge dépendent vraiment des prestations de sécurité de la vieillesse.

**Le sénateur Simard:** Il faut avoir des économies assez importantes, sans compter la résidence, pour avoir un revenu de 50 000 \$.

**Mme Woodsworth:** C'est juste. Mais seulement 4 p. 100 des personnes âgées ont un revenu de 50 000 \$. Nous ne nous inquiétons donc pas vraiment pour ces personnes actuellement, si ce n'est que c'est injuste. Nous nous inquiétons surtout de l'érosion qui va se produire et de la menace envers un programme assurant la sécurité de la majorité des personnes âgées à l'heure actuelle.

**Le sénateur Simard:** Oui. Vous avez donné un exemple de cette menace en disant que le gouvernement pouvait faire autre chose que de ramener le seuil à 40 000 \$, 30 000 \$ ou 20 000 \$. Si le gouvernement voulait agir ainsi, il devrait s'expliquer et passer par le même processus que nous ce soir. C'est encore une décision que le gouvernement est habilité à prendre. Je suppose qu'au moment des élections, le public se prononcera sur cette décision, comme sur beaucoup d'autres, compte tenu des ressources limitées dont nous disposons.

Mon père s'inquiétait de la dette et du déficit et je suis sûr que s'il était là ce soir avec nous autour de cette table, il dirait que la situation actuelle ne lui plaît guère. Comment pouvons-nous contrôler et réduire le déficit? Vous avez proposé différentes options que pourrait choisir le gouvernement mais je vous signale que les gouvernements se creusent la tête pour trouver des solutions à ce problème. Vous étiez là quand nous avons entendu le témoignage des représentants de l'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes et vous les avez sûrement entendu déclarer que le système n'était pas au point ou comportait des lacunes. C'est ce qu'ont dit tous les groupes auxquels ce gouvernement ou le gouvernement Peterson ont essayé de demander plus d'argent.

**Mme Woodsworth:** J'ai peut-être l'air simplette mais il me semble que si j'étais au gouvernement et que je veuille véritablement réduire le déficit, je trouverais beaucoup d'autres méthodes plus lucratives que d'imposer 4 p. 100 des aînés, soit environ 300 000 personnes ayant un revenu de plus de 50 000 \$.

**Le sénateur Simard:** En taxant les PSV et les allocations familiales, nous réaliserions des économies d'environ 450 millions de dollars. N'oubliez pas que les coupures de VIA Rail représentent environ 250 millions de dollars. Le Sénat vient d'examiner la Loi sur l'assurance-chômage et dans ce contexte, a discuté des dispositions sur les personnes quittant leur emploi, qui visent à économiser quelques dollars. Nous avons

[Text]

However, I am sure you realize that it all adds up, and if we do nothing we will have an increasing deficit. I would invite your comments.

**Mr. Ivan Hale, National Secretary, One Voice, The Canadian Seniors Network:** If I followed your points, I think you were suggesting that this measure will generate small, amounts of revenue.

**Senator Simard:** Not small because it amounts to \$500 million when you include the family allowance provisions.

**Mr. Hale:** In the larger scheme of things it is a fairly small amount considering the huge amount of grief and anxiety that it is causing.

**Senator Simard:** We are speaking of people with incomes over \$50,000.

**Mr. Hale:** I am speaking of our whole society, including today's generation of the employed who can now look forward to the future without a prospect of receiving OAS because, if you project this forward, you will see that the average Canadian in 20 years' time will not have this benefit.

**Senator Simard:** You must not forget that governments, whether Conservative, Liberal or NDP, can make changes. They could decide to increase the 3 per cent indexation rate. The amount of \$50,000 could eventually be changed to \$150,000 at a time when people are earning \$250,000. Either before or during an election campaign a government could make a commitment to make a change, so I would invite you not to look at only the worst scenario but to have faith.

**The Chairman:** I will call on Senator Olson.

**Senator Olson:** I asked you if you had considered the matter of the contractual arrangements when a specific surtax was identified for the benefit of old age security over 15 years which became melded into the tax régime. The Bill of Rights says that you are not allowed to make laws that are discriminatory against anyone because of age or anything else. You did not mention that, so I should like to know if you considered it.

**The Chairman:** Perhaps I could interject. If you look at the top of page 2, there is an interesting observation which I was going to ask about which deals with this very question. You have indicated that One Voice has applied to the court to challenge this program. Senator Olson is asking whether, in fact, it is constitutional to take one class of citizen and tax them on their income in a way that other people are not taxed. Perhaps, Senator Olson, you would like to continue with this line of questioning.

**Senator Olson:** Please go ahead, Mr. Chairman.

**The Chairman:** You have indicated that you are looking at a court challenge. Could you update us on what the reaction of your legal advisers has been on this. Have you had any reaction yet? Do they feel there is a case and do you think it is likely that this will be challenged?

[Traduction]

entendu beaucoup de critiques sur ce projet de loi selon lesquelles les économies ne se monteraient qu'à 450 millions de dollars. Mais vous voyez bien que toutes ces sommes s'ajoutent les unes aux autres et que si nous ne faisons rien, le déficit augmentera. J'aimerais entendre vos commentaires.

**M. Ivan Hale, secrétaire national, La Voix — Le réseau canadien des aînés:** Si je vous ai bien suivi, vous estimez que cette mesure produira de petits revenus.

**Le sénateur Simard:** Pas petits, parce que la somme se monte à 500 millions si l'on inclut les allocations familiales.

**M. Hale:** Dans un contexte d'ensemble, c'est une somme assez minime, par rapport à la souffrance et aux angoisses que ces dispositions vont provoquer.

**Le sénateur Simard:** Nous parlons de personnes dont le revenu est supérieur à 50 000 \$.

**M. Hale:** Je parle de l'ensemble de notre société, y compris de ceux qui travaillent aujourd'hui et peuvent s'attendre à ne pas toucher à l'avenir de prestations de la vieillesse parce que, si vous projetez cela dans l'avenir, dans 20 ans, le Canadien moyen ne recevra plus ces prestations.

**Le sénateur Simard:** Il ne faut pas oublier que les gouvernements, qu'ils soient conservateurs, libéraux ou néo-démocrates, peuvent apporter des changements. Ils pourraient décider d'augmenter le taux d'indexation de 3 p. 100. Le montant de 50 000 \$ pourrait être porté à 150 000 \$ à une époque où le salaire moyen est de 250 000 \$. Avant ou pendant une campagne électorale, un gouvernement pourrait s'engager à apporter des changements et je vous invite donc à ne pas envisager le pire mais plutôt à avoir confiance.

**Le président:** Je vais donner la parole au sénateur Olson.

**Le sénateur Olson:** Je vous ai demandé si vous aviez examiné la question des dispositions contractuelles selon lesquelles une surtaxe spéciale a été prélevée pendant 15 ans pour la sécurité de la vieillesse et a ensuite été fondue dans l'ensemble du régime fiscal. La Charte des droits interdit dans les lois toute discrimination fondée sur l'âge ou autre chose. Vous n'en avez pas parlé et j'aimerais savoir si vous y avez réfléchi.

**Le président:** Permettez-moi de vous interrompre. En haut de la page 2, il y a une observation intéressante dont je voulais parler et qui porte justement sur ce sujet. Vous dites que «La voix» a présenté une demande de contestation judiciaire de ce programme. Le sénateur Olson voudrait savoir si ceci est bien constitutionnel dans la mesure où une catégorie de citoyens est imposée sur son revenu différemment des autres. Mais je vous laisse reprendre votre question, sénateur Olson.

**Le sénateur Olson:** Je vous en prie, continuez, monsieur le président.

**Le président:** Vous avez parlé de contestation judiciaire. Pouvez-vous nous dire quelle a été la réaction de vos conseillers sur ce sujet. Y a-t-il eu déjà des réponses? Pensent-ils que la cause puisse se défendre et croyez-vous que cette disposition sera contestée?



[Text]

**Mrs. Woodsworth:** Yes, we have had legal advice and I would ask Mr. Hale to fill you in on that.

**Mr. Hale:** We sought legal advice prior to applying to the Court Challenges Program. If we had not received advice that, indeed, there are arguments that question the legality of this, we would not have made our application.

The principal argument is discrimination on the basis of age or family status. We are also concerned about family allowance but, particularly, seniors. We were also advised of the possible argument—although, perhaps, less strong—under what, I believe, is section 7, which has to do with threatening the dignity of the person.

At this stage we need funding to proceed with the court challenge and we are hopeful that that will become available. Certainly, we have it on good advice that there may well be a strong case. However, we have not done the full case development.

**The Chairman:** Are you really just looking into it at the moment?

**Mr. Hale:** You make funding application and, if approved, you receive a small amount of money to proceed with the case development.

**The Chairman:** How many people do you represent in One Voice?

**Mr. Hale:** I have difficulty answering that question because I do not want to mislead anyone. Our membership in actual numbers is still very small. Ours is a young organization, but it does include most of the major seniors' organizations in the country. Many of them claim to represent tens of thousands or hundreds of thousands of seniors. On this issue, we have not found a single seniors' organization that differs in its view from the one we have expressed.

**The Chairman:** Is One Voice a group that has as members other organizations around the country rather than individual members?

**Mr. Hale:** It has both.

**The Chairman:** You did not describe the operations of your organization.

**Mrs. Woodsworth:** We noted most of them on the first page of our presentation. I am sure you would be interested to note that we have these letters of support in relation to the claw-back.

**Senator Olson:** And they are from these organizations?

**Mrs. Woodsworth:** They are from those organizations, and their members.

**The Chairman:** Our next questioner will be Senator Anderson.

**Senator Anderson:** My question was just on the same point.

**Senator Poitras:** Did we hear about their legal status?

**The Chairman:** I asked the question of whether they would be carrying on a legal challenge.

[Traduction]

**Mme Woodsworth:** Oui, nous avons eu un avis juridique et je vais demander à M. Hale de vous en parler.

**M. Hale:** Nous avons demandé conseil avant de présenter une demande dans le cadre du programme de contestation judiciaire. Si nous n'avions pas eu d'avis autorisé selon lequel la légalité de cette disposition pouvait être mise en cause, nous n'aurions pas présenté de requête.

Le principal argument est la discrimination fondée sur l'âge ou la situation de famille. Nous nous préoccupons également des allocations familiales, mais nous pensons surtout aux aînés. On nous a également dit qu'il était possible d'invoquer—quoi que ce soit un argument un peu moins fort—l'article 7, qui porte sur l'atteinte à la dignité de la personne.

Actuellement, il nous faut des fonds pour cette contestation et nous espérons pouvoir les obtenir. D'après les avis que nous avons reçus, nous aurions de bonnes chances de gagner. Cependant, nous n'avons pas encore fait d'étude approfondie pour préparer la cause.

**Le président:** Pour l'instant, c'est simplement une possibilité que vous envisagez?

**M. Hale:** Il faut présenter une demande de financement et, si elle est approuvée, on reçoit une petite somme pour préparer la cause.

**Le président:** Combien de personnes représentez-vous à «La voix»?

**M. Hale:** Il m'est difficile de répondre à cette question car je ne voudrais induire personne en erreur. Le nombre de nos membres proprement dit est encore très limité. Notre organisation est jeune mais regroupe la plupart des organisations du troisième âge du pays. Beaucoup d'entre elles disent représenter des dizaines de milliers ou des centaines de milliers d'aînés. Sur cette question, il n'y a pas une seule organisation de personnes âgées qui ne soit pas d'accord avec les opinions que nous avons exprimées.

**Le président:** Les membres du groupe «La voix» sont plutôt des organisations que des particuliers?

**M. Hale:** Il y a les deux.

**Le président:** Vous n'avez pas parlé des activités de votre organisation.

**Mme Woodsworth:** La plupart sont énumérées à la première page de notre mémoire. Vous serez sûrement intéressés de voir toutes les lettres d'appui reçues au sujet des dispositions de récupération.

**Le sénateur Olson:** Émanent-elles de ces organisations?

**Mme Woodsworth:** Elles viennent de ces organisations et de leurs membres.

**Le président:** C'est maintenant le sénateur Anderson qui va poser des questions.

**Le sénateur Anderson:** Ma question porte justement sur ce point.

**Le sénateur Poitras:** A-t-on parlé du statut légal?

**Le président:** J'ai demandé si l'organisation allait entreprendre une contestation judiciaire.



[Text]

**Senator Poitras:** Do we know about who they represent and the structure?

**The Chairman:** I gather that that information is available and in the material that we have.

**Mrs. Woodsworth:** Mr. Chairman, one comment I might make about One Voice is that the inception of this idea was about five years ago. Some of the seniors' organizations of this country said to themselves that we needed a group to pull us together, one that has an office in Ottawa so that it would be close to the seat of government. We spent two years looking at this situation and discussing it. It finally became a group that was representative of the chief seniors' organizations in the country, and of various seniors' secretariats and so on. I happened to be at the meeting, which was held in Hull in, I believe, 1987, where we took a vote on whether we were going to form this One Voice organization, and it was a unanimous decision that we needed it. In my experience in organizations, I have never worked with one which has so quickly got its feet on the ground, and is so adequately pursuing its purpose, as One Voice is.

**Senator Anderson:** I was interested in that court case that you were contemplating. You mention in your statement that seniors have made contributions toward OAS for years as part of their income tax. Was that not considered a good basis for the court challenge? You did not mention that as being one of the two bases for the court case.

**Mr. Hale:** That may well be grounds for a case. It is not one of the arguments that the lawyers came back to us with as an immediately apparent and obvious one.

**Senator Anderson:** To me, that would be the number one argument.

**Mr. Hale:** It may well be. We have to consult with constitutional experts on this.

**Senator Anderson:** That is fine. I just wondered why it was overlooked.

**The Chairman:** Thank you very much for appearing. We congratulate you on the excellence of a well-prepared presentation, and we wish you well.

**Mrs. Woodsworth:** Thank you.

**The Chairman:** Our next delegation is from the Royal Canadian Legion. Mr. Gaston Garceau, the Dominion President, could perhaps introduce his colleagues and proceed with the brief.

**Mr. Gaston Garceau, Dominion President, Royal Canadian Legion:** Thank you, Mr. Chairman. With me today is Mr. Fred Williams, First Vice President in the Royal Canadian Legion. Next to me is Mr. Fred Hannington, Dominion Secretary and one of our researchers on this matter. We also have with us Mr. Larry Gray, our Services Officer and also a researcher on this matter.

Mr. Chairman, and members of the committee, as Dominion President of the Royal Canadian Legion, I thank you on behalf of all Legionnaires for the opportunity to appear here today.

[Traduction]

**Le sénateur Poitras:** Savons-nous qui elle représente et quelle est sa structure?

**Le président:** J'imagine que ces renseignements se trouvent dans les documents que nous avons.

**Mme Woodsworth:** Monsieur le président, je voudrais signaler que l'idée de «La voix» est née il y a environ cinq ans. Certaines des organisations d'ainés du pays ont pensé qu'il faudrait un groupe qui nous réunisse tous et aurait un bureau à Ottawa afin d'être près du siège du gouvernement. Nous avons examiné et discuté la situation pendant deux ans. Finalement, nous avons mis sur pied un groupe représentant les principales organisations du troisième âge du pays, ainsi que les divers secrétariats et autres. J'étais d'ailleurs à la réunion qui a eu lieu à Hull, en 1987, je crois, où nous avons voté pour décider si l'on allait créer cette organisation «La voix», et la décision a été unanime. Je n'ai jamais vu une organisation qui démarre aussi rapidement que «La voix» et qui poursuive si activement son but.

**Le sénateur Anderson:** Je m'intéresse à cette poursuite judiciaire que vous envisagez. Dans votre déclaration, vous déclarez que les aînés ont contribué pendant des années au PSV dans le cadre de l'impôt sur le revenu. N'est-ce pas là une base valable de contestation judiciaire? Vous ne l'avez pas citée dans vos deux bases de contestation judiciaire.

**M. Hale:** Ce pourrait être l'un des motifs. Ce n'est pas celui qui a paru le plus évident et le plus manifeste aux avocats qui nous ont conseillés.

**Le sénateur Anderson:** Pour moi, ce serait l'argument numéro un.

**M. Hale:** Ce sera peut-être le cas. Nous devons consulter des experts constitutionnels sur ce point.

**Le sénateur Anderson:** C'est très bien. Je me demandais pourquoi ça n'avait pas été pris en considération.

**Le président:** Merci beaucoup de votre comparution. Nous vous félicitons de la qualité de votre mémoire et vous exprimons tous nos vœux.

**Mme Woodsworth:** Je vous remercie.

**Le président:** La délégation suivante représente la Légion royale canadienne et je demanderais à M. Gaston Garceau, président national, de nous présenter ses collègues et de passer ensuite au mémoire.

**M. Gaston Garceau, président national, Légion royale canadienne:** Merci, monsieur le président. J'ai à mes côtés aujourd'hui M. Fred Williams, premier vice-président de la Légion royale canadienne et M. Fred Hannington, secrétaire national qui a également été chargé de recherche sur le sujet d'aujourd'hui, ainsi que M. Larry Gray, directeur du bureau de services.

Monsieur le président et membres du Comité, en tant que président national de la Légion royale canadienne, je vous remercie au nom de tous les légionnaires de nous avoir permis de comparaître devant vous aujourd'hui.

*[Text]*

Our national organization has more than 590,000 members. Of these, 270,000 are seniors. Thus, the Royal Canadian Legion is vitally concerned about the deliberations of this committee. With almost 600,000 members, 100,000 auxiliaries, and their uncounted adult family members, the Royal Canadian Legion plays a direct part in the lives of over one million adult Canadians on a regular basis. When a large portion of our Legion family is threatened, we feel compelled to speak.

The Royal Canadian Legion wishes to address the impact on the Old Age Security benefit of the changes proposed in the federal budget. We wish to express our opposition to the proposal that this social benefit be clawed back from certain recipients. This, in fact, will result in the creation of a higher rate of tax for some taxpayers simply because of their age.

Universality is a cornerstone of Canada's system of social programs. Old Age Pensions, Family Allowance, Unemployment Insurance and public health care are designed to ensure a decent standard of living for all. Our OAS system has evolved since 1952. We have all paid for it by a separate, special tax and we all have a right to the benefits. It is a social contract. Abrogating universal security for which Canadians have paid is a breach of that contract and a breach of faith.

During the 1988 federal election campaign, one of the opposition themes was that a government that introduced deindexation of pensions could not be trusted. To reassure voters, Prime Minister Mulroney promised that his government would improve pensions, not degrade them. Believing this assertion, many veterans, we are sure, supported that belief at the polling booth.

We are now faced with the government's proposal to tax back Old Age Security from senior citizens who earn more than \$50,000. In our view, this is the thin edge of the wedge and the beginning of the end of universality. The income level of \$50,000 has been cleverly selected. It is difficult to elicit immediate sympathy for that small number of seniors who enjoy this income bracket. Unfortunately, their plight will receive less public support than it deserves because of the conception that they can afford to send back their OAS.

However, the \$50,000 income threshold will drop in real terms because it is not indexed to the level of inflation. By the year 2000, the clawback will apply to seniors earning the equivalent of \$35,000. Over the years, the base line will continue to drop. With the reduction of the real income level at which the tax kicks in, more seniors will have to pay more money. Perhaps not coincidentally, the number of seniors will be increasing as Canada's population ages collectively. In a little more than a decade, a very large number of seniors will be caught in the net and will be required to return their Old Age Security, at ever-decreasing, real income thresholds.

The ministerial response to our concern over the serious impact that these proposals will have on the long-standing

*[Traduction]*

Notre organisation nationale compte plus de 590 000 membres, dont 270 000 sont des aînés. Ainsi, la Légion royale canadienne attache une importance vitale aux délibérations de ce comité. Avec presque 600 000 membres, 100 000 auxiliaires et tous les membres adultes de leur famille, la Légion royale canadienne intervient directement et de façon régulière dans la vie de plus d'un million de Canadiens adultes. Lorsqu'une grande partie de notre famille est menacée, il est de notre devoir de prendre la parole.

La Légion royale canadienne voudrait examiner l'incidence des changements proposés dans le budget fédéral sur les prestations de sécurité de la vieillesse. Nous souhaitons exprimer notre opposition à la disposition visant à récupérer cette prestation chez certaines bénéficiaires. Ceci aboutira en fait à la création d'un taux d'imposition plus élevé pour certains contribuables, du simple fait de leur âge.

L'universalité est l'un des fondements du système canadien de programmes sociaux. Les pensions de retraite, les allocations familiales, l'assurance-chômage et l'assurance-maladie visent à assurer à tous un niveau de vie décent. Notre système de PSV a évolué depuis 1952. Nous y avons tous contribué par le biais d'une taxe spéciale distincte et nous avons tous droit aux prestations. C'est un contrat social. C'est rompre ce contrat et trahir la confiance que d'abroger le régime de sécurité universelle que les Canadiens ont payé.

Pendant la campagne électorale de 1988, l'un des thèmes de l'opposition était que l'on ne peut faire confiance à un gouvernement qui a cherché à désindexer les pensions. Pour rassurer les électeurs, le premier ministre Mulroney a promis que son gouvernement allait améliorer les pensions et non les réduire. Rassurés par cette affirmation, de nombreux anciens combattants en ont sûrement tenu compte dans l'isoloir.

Le gouvernement propose maintenant de taxer les prestations de la sécurité de la vieillesse des personnes âgées gagnant plus de 50 000 \$. D'après nous, ce n'est que le premier pas et c'est le commencement de la fin de l'universalité. Le seuil de 50 000 \$ a été très judicieusement choisi. Il est difficile d'attirer immédiatement la sympathie pour le petit nombre d'aînés qui se trouvent dans cette tranche de revenu. Malheureusement, leur triste sort ne recevra pas tout l'appui public qu'il mérite parce que l'on pense qu'ils ont les moyens de rendre leurs PSV prestations de sécurité de la vieillesse.

Cependant, le seuil de revenu de 50 000 \$ diminuera en termes réels puisqu'il n'est pas indexé en fonction de l'inflation. D'ici l'an 2000, la récupération s'appliquera aux personnes âgées gagnant l'équivalent de 35 000 \$. Au fil des années, le niveau de base continuera de baisser. Au fur et à mesure que le seuil de revenu à partir duquel intervient la taxe diminuera, de plus en plus de personnes âgées devront payer davantage. Or, et ce n'est peut-être pas une coïncidence, le nombre de personnes du troisième âge va augmenter au fur et à mesure du vieillissement de la population canadienne. Dans un peu plus de 10 ans, un très grand nombre d'aînés seront pris dans le filet et devront rendre leurs prestations de sécurité de la vieillesse avec des seuils de revenu réel sans cesse plus bas.

En réponse à nos préoccupations sur la gravité de l'impact de ces propositions sur le traditionnel principe de l'universalité,



*[Text]*

principle of universality is that, since everyone will continue to receive their monthly OAS cheques, the principle of universality is maintained. We reject this ridiculous view. We simply cannot accept any suggestion that universality is being maintained when only some incomes in excess of \$50,000 are being taxed at different rates. The Legion cannot accept any system that imposes an extra tax burden based simply upon the taxpayer having reached 65 years of age. Canadians below the age of 65 with similar incomes remain unaffected, although only as long as they have no children, since similar principles will apply to Family Allowances.

Senior Canadians have earned every cent of all social benefits accruing to them. They have paid for OAS with increased taxation since 1952. Moreover, they have contributed to this country through two world wars, a depression and numerous recessions. They do not deserve to be taxed at a higher rate than younger persons with the same incomes. But the basic problem remains: That is, the erosion or destruction of the principle of universality is simply not acceptable.

Once started, where will this attack on universality with respect to social benefits end? It is an easy extension of today's situation to foresee the application of the clawback rationale to recipients of veterans' disability compensation under the Pension Act, as well as retirement pensions under the Canadian Pension Plan and CPP disability benefits. These benefits were also paid for, whether in cash contributions by the individual or in pain and suffering. However they, too, will be at risk if you fail to heed our concerns on the clawback, and this unwarranted attack will be upon the "sacred trust" to a growing number of seniors; a number that is increasing as time goes on.

The government had to invoke closure, which cut off legitimate debate in the house. We hope and trust that the Senate will examine well the long-range implications of this bill. We hope that debate in this committee and in session will centre upon the public desire to safeguard and maintain the concept of universality, and upon the political consequences of attempting to change social policy by radically altered taxation.

Honourable senators, do not consider the Royal Canadian Legion to be insensitive to legitimate attempts to control government spending, reduce benefits and improve our national financial management. There are many measures that can be taken to reduce the deficit, but ultimately individual taxation will remain a key source. So be it. However, it must be equitable and progressive. Seniors must not pay more than others with equal incomes. Your decision must be for the benefit and protection of all Canadians.

In presenting this brief, we do not ask for special considerations. However, we do ask the Senate to protect universal-

*[Traduction]*

le ministre déclare que ce principe est maintenu puisque tout le monde continuera à recevoir son chèque mensuel de PSV. Nous refusons cette idée ridicule. Comment peut-on dire que l'universalité est maintenue alors que seuls certains revenus supérieurs à 50 000 \$ vont être imposés à des taux différents. La Légion ne peut accepter un système qui impose un fardeau fiscal supplémentaire à un contribuable, simplement parce qu'il est arrivé à l'âge de 65 ans. Les Canadiens de moins de 65 ans ayant un revenu semblable ne sont pas concernés, à condition toutefois qu'ils n'aient pas d'enfants, puisqu'il en ira de même pour les allocations familiales.

Les aînés canadiens ont gagné chaque sou de toutes les prestations sociales qui leur reviennent. Ils ont contribué aux PSV en payant des impôts accrus depuis 1952. Ils ont de plus contribué à l'édification du pays en traversant deux guerres mondiales, une dépression et de nombreuses récessions. Ils ne méritent pas d'être imposés plus lourdement que des personnes plus jeunes ayant le même revenu. Mais le problème fondamental reste celui-ci: l'érosion ou la destruction du principe de l'universalité est tout simplement inacceptable.

Une fois lancée, où s'arrêtera cette atteinte à l'universalité des prestations sociales? Il suffit de prolonger la situation d'aujourd'hui pour entrevoir l'application de dispositions de «récupération» aux bénéficiaires de la pension d'invalidité des anciens combattants en vertu de la Loi sur les pensions, ou encore de pensions de retraite dans le cadre du Régime de pensions du Canada et de prestations d'invalidité du RPC. Ces prestations ont également été acquises, soit par des contributions en espèces de la part du particulier, soit au prix de douleurs et de souffrances. Cependant, ces personnes seront également menacées si vous n'écoutez pas nos mises en garde sur la disposition de récupération et au sujet de cette attaque injustifiée sur le «pacte sacré» pour un nombre croissant de personnes du troisième âge; un nombre qui augmente au fur et à mesure que le temps passe.

Le gouvernement a dû invoquer la clôture, pour interrompre le débat légitime à la Chambre. Nous espérons que le Sénat examinera de façon approfondie les implications à long terme de ce projet de loi. Nous espérons qu'au Comité comme au Sénat, le Débat sera axé sur le désir du public de maintenir et de sauvegarder le principe de l'universalité et sur les conséquences politiques que peut avoir une tentative de changement des politiques sociales fondée sur une modification radicale du régime d'imposition.

Honorables sénateurs, ne croyez pas que la Légion royale canadienne se moque des efforts légitimes pour limiter les dépenses gouvernementales, diminuer les prestations et améliorer la gestion financière nationale. De nombreuses mesures peuvent être prises pour réduire le déficit mais en dernière analyse, l'impôt des particuliers restera une source clé. Qu'il en soit ainsi. Cependant, cet impôt doit être équitable et progressif. Les personnes âgées ne doivent pas payer plus que les autres avec le même revenu. Dans votre décision, vous devez tenir compte de l'intérêt et de la protection de tous les Canadiens.

En présentant ce mémoire, nous ne demandons pas à bénéficier d'un traitement spécial. Cependant, nous demandons au



[Text]

ity—that principle which Canadians have endorsed and paid for over a number of years. Above all, we ask for fairness: Fairness in the treatment of all senior citizens, veterans or not, in this fair land of ours.

**The Chairman:** Thank you very much. I think you have put as well as anyone the desire of many Canadians to maintain the principle of universality. That is the basic point that you have made, and I think it was very well expressed.

**Senator Olson:** I just want to say, Mr. Chairman, that in my opinion this is a very well prepared brief. You have dealt with the main point which is the threat to universality. Also, the concept and arrangements that I raised a few minutes ago are very clearly outlined here in your brief, and I accept your arguments. I do not wish to ask any questions.

**Senator Simard:** Mr. Chairman, I have no questions. I think this brief covers all the points.

**Senator Perrault:** You suggest in your brief that the government may well require additional revenues in order to meet the economic challenges that it faces. However, you are suggesting that the proposed clawback represents an unfairness on the part of the government. Do you have any ideas where the government might find the revenue that it would otherwise hope to raise via the clawback? I understand that the clawback would represent some \$500 million in annual net revenue. Do you have any ideas on how that revenue might otherwise be raised?

**Mr. Garceau:** I will ask Mr. Hannington to answer that question since he made a study of that area.

**Mr. Fred Hannington, Dominion Secretary, Royal Canadian Legion:** Senator, there are, of course, many programs that could be identified in this regard. Some people would not agree that they should be sacrificed, while others might. However, there was a very recent court decision which just happens to mention \$500 million.

**Senator Perrault:** Yes, but that case relates to Family Allowances.

**Mr. Hannington:** Yes, the \$500 million that I am referring to is to permit fathers to take paternity leave as well as mothers—if that happens.

**Senator Perrault:** It has not happened yet.

**Mr. Hannington:** No. There are other programs that could be considered. However, our bottom line is that matters should be evened up through individual taxation. We simply ask that you just make it fair and equitable.

**Senator Perrault:** You are saying that the ability to pay should be a criteria and that the government should not single out any one group?

**Mr. Hannington:** A family that earns \$100,000 and is not eligible to pay clawback should, in fact, be treated the same as a family that earns \$60,000 and is eligible to pay clawback.

**Senator Perrault:** Mr. Chairman, it is pretty difficult to argue against that idea. You want an equitable system?

[Traduction]

Sénat de protéger l'universalité—principe que les Canadiens ont adopté et pour lequel ils ont payé pendant de nombreuses années. Avant tout, nous demandons un traitement équitable: équitable pour tous les aînés, anciens combattants ou pas, dans notre pays de justice.

**Le président:** Je vous remercie. Je crois que vous avez parfaitement exposé le désir de nombreux Canadiens de maintenir le principe de l'universalité. C'est votre principal argument et vous l'avez très bien présenté.

**Le sénateur Olson:** Je voudrais simplement dire, monsieur le président, que ce mémoire me semble extrêmement bien préparé. Vous avez abordé le point principal, celui de l'atteinte à l'universalité. De plus, le principe et les dispositions dont je parlais tout à l'heure sont clairement énoncés dans votre mémoire et j'accepte vos arguments. Je n'ai pas de questions à poser.

**Le sénateur Simard:** Monsieur le président, je n'ai pas de questions. Ce mémoire aborde tous les éléments.

**Le sénateur Perrault:** Vous dites dans votre mémoire que le gouvernement peut avoir besoin de revenus supplémentaires pour relever le défi économique. Cependant, vous trouvez que la récupération proposée représente une injustice de la part du gouvernement. Savez-vous où le gouvernement pourrait trouver les sommes qu'il espérerait retirer grâce à la disposition de récupération? Je crois que celle-ci représenterait environ 500 millions de dollars en revenu annuel net. Savez-vous comment on pourrait trouver cette somme ailleurs?

**M. Garceau:** Je vais demander à M. Hannington de répondre à cette question puisqu'il a étudié ce problème.

**M. Fred Hannington, secrétaire national, Légion royale canadienne:** En fait, sénateur, de nombreux programmes pourraient être envisagés. Certains ne seront pas d'accord pour les sacrifier, d'autres le seront peut-être. Cependant, la somme de 500 millions de dollars a justement été mentionnée dans un arrêt judiciaire récent.

**Le sénateur Perrault:** Oui, mais il s'agit des allocations familiales.

**M. Hannington:** Oui, la somme de 500 millions doit permettre aux pères de prendre un congé de paternité au même titre que les mères—si cela se produit.

**Le sénateur Perrault:** Cela ne s'est pas encore produit.

**M. Hannington:** Non. D'autres programmes pourraient être envisagés. Pour nous, toutefois, c'est le régime d'impôt sur les particuliers qu'il faut utiliser de façon équitable. Nous demandons simplement que le régime soit juste et équitable.

**Le sénateur Perrault:** Le critère selon vous devrait être la capacité de payer et le gouvernement ne devrait pas traiter un groupe particulier différemment des autres?

**M. Hannington:** Une famille dont le revenu est de 100 000 \$ et qui n'est pas assujettie à la récupération devrait être traitée de la même façon qu'une famille dont le revenu est de 60 000 \$ et qui est assujettie à la disposition de récupération.

**Le sénateur Perrault:** Monsieur le président, il est difficile d'attaquer cette idée. Vous voulez un système équitable?

[Text]

**Mr. Hannington:** An equitable and progressive system.

**Senator Perrault:** A system not loaded against anyone. Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** You raised the question of the trends that may develop if the government's idea with respect to the clawback is successful. I ask you to keep in mind that when I say "government", I mean any government, because they all need funds and they establish a pattern.

As a veteran myself, I am interested, for example, in the veterans' disability compensation. I have had veterans say to me that if it starts here—referring to the OAS—is it likely or possible that it will move into veterans' pensions. There are, after all, veterans who earn \$250,000 a year and are still getting their \$200 per month disability pension.

**Senator Simard:** Mr. Chairman, are you trying to start a rumour here tonight?

**The Chairman:** No. I was not referring to your income, senator. All I am saying is that the item was raised here by the legion, and I have also had some correspondence from veterans who are concerned about the trend that seems to be commencing of putting a penalty on some forms of pension because of income, which is really a form of means test.

Is that a matter of some concern to your organization? You mentioned it, but I wondered whether it was simply a casual reference or whether it was a matter of some concern.

**Mr. Garceau:** No, it is a matter of some concern. We have received a lot of correspondence on this matter, and it is of great concern to veterans who also receive a pension.

**Senator Cogger:** Mr. Garceau, I believe that you and your colleagues were here when the previous group were giving their evidence?

**Mr. Garceau:** Yes. Perhaps we should twin with them, because their concerns were pretty well the same as ours.

**Senator Cogger:** That is my point. You have heard what that group proposed as a second option, although it was not their preferred option. They were saying that, if the clawback is to be in place, they would like to see it established under a sunset clause of two years. How would you react to that?

**Mr. Garceau:** Personally, I cannot comment on that, or verify it.

**Senator Cogger:** Has that matter been discussed at the legion meetings?

**Mr. Garceau:** Not in those terms, no.

**Mr. Larry Gray, Director of Services Bureau, Royal Canadian Legion:** The sunset clause, per se, and especially one of two years has not been discussed. However, I believe you got some elaboration on that from the previous group as to why they suggested it close at two years and why the sunset clause. However, in the discussions that we have had, I believe we do

[Traduction]

**M. Hannington:** Un système équitable et progressif.

**Le sénateur Perrault:** Un système qui ne fasse de discrimination envers personne. Merci, monsieur le président.

**Le président:** Vous avez soulevé la question des tendances qui pourraient se développer si l'idée de la disposition de récupération est adoptée. Je vous demande de ne pas oublier que lorsque je parle de «gouvernement», j'entends n'importe quel gouvernement, car ils ont tous besoin de fonds et ils suivent les mêmes paramètres.

Je suis moi-même un ancien combattant et je m'intéresse par exemple aux pensions d'invalidité des anciens combattants. Certains m'ont dit que si l'on commençait à s'en prendre aux PSV, il était fort probable que l'on passerait ensuite aux pensions des anciens combattants. Il y a, après tout, des anciens combattants qui gagnent 250 000 \$ par an et continuent de toucher une pension d'invalidité de 200 \$ par mois.

**Le sénateur Simard:** Voulez-vous lancer une rumeur ce soir, monsieur le président?

**Le président:** Non, je ne parlais pas de votre revenu, sénateur. Je dis simplement que la question a été soulevée ici par la Légion et que j'ai également reçu des lettres d'anciens combattants inquiets de la tendance qui semble se dessiner, où l'on commence à pénaliser certains types de pensions en raison du revenu, ce qui revient à fonder l'admissibilité sur le revenu.

Est-ce une question qui inquiète votre organisation? Vous l'avez mentionné mais je me demandais si c'était par hasard ou si vous vous en inquiétiez véritablement?

**M. Garceau:** Non, c'est une question qui nous préoccupe. Nous avons reçu beaucoup de lettres sur ce sujet et les anciens combattants qui reçoivent une pension s'en inquiètent beaucoup.

**Le sénateur Cogger:** Monsieur Garceau, je crois que vos collègues et vous étiez là pendant le témoignage du groupe précédent?

**M. Garceau:** Oui. Nous devrions nous entendre avec eux, car leurs préoccupations sont à peu près les mêmes que les nôtres.

**Le sénateur Cogger:** C'est ce que je voulais dire. Vous avez entendu ce que ce groupe proposait comme deuxième option, quoi que ce ne soit pas leur option préférée. Il disait que si l'on décidait d'appliquer la disposition de récupération, elle devait être accompagnée d'une clause limitative de deux ans. Quelle est votre réaction à cela?

**M. Garceau:** Personnellement, je ne puis faire de commentaire sur ce point.

**Le sénateur Cogger:** La question a-t-elle été abordée aux réunions de la Légion?

**M. Garceau:** Pas en ces termes, non.

**M. Larry Gray, directeur du bureau de services, Légion royale canadienne:** La question de la clause limitative proprement dite, et particulièrement sur deux ans, n'a pas été discutée. Cependant, je crois que le groupe précédent vous a expliqué pour quelle raison il proposait le terme de deux ans et l'idée d'une clause limitative. Il me semble que dans nos dis-



[Text]

not favour a sunset clause at all. In fact, we do not favour the legislation at all, period.

**Senator Cogger:** You do not want the clawback, period?

**Mr. Garceau:** We might join with them in going to court.

**Senator Cogger:** If they were to win the court case, they would win it for everyone.

**Senator Simard:** Is your group saying that the proposed GST legislation would be regressive?

**Mr. Garceau:** I just received the book on the GST yesterday, and I have not had time to go through it in detail. I understand that some of the explanations given were not given to all the population, particularly the fact that we presently pay a hidden federal tax on paper, cars and so on of about 13.5 per cent. I understand from the correspondence that that tax will be removed and replaced by the 7 per cent GST. Not everyone knows about that but, as I said, I have not had time to go through the literature.

**Senator Simard:** Many people will come here to try to convince us that the GST is regressive legislation. The previous group suggested—and it seems to be supported by other groups and by those on the other side of this table—that perhaps we should have a surtax for those earning \$50,000 or more. There are already two taxes on the books. Are you proposing that there be another one? People who earn between \$20,000 and \$50,000 are damned fed up. They are paying as much in taxes as they can bear, so who will we get the money from? People earning more than \$50,000 already face two surtaxes. Corporations tell us that they cannot pay more; that they have to be competitive and so on. Can you indicate other avenues by which we can raise \$500 million?

**Mr. Gray:** Perhaps one of our basic aims when discussing taxation should be to examine the need for the taxation. Perhaps we should be looking at why we need the money in the first place. The basic principle in this proposition—and I refer to both the GST question and the question on clawback—is the fact that we must not erode universality. The legion is not insensitive to the fact that the government must raise money, but let it be by an equitable and progressive means. If the GST turns out to be inequitable and regressive, then you are darned right, you will hear from us again.

**Senator Simard:** You are right when you suggest that we should look at why the government needs to raise so much in taxes. That is why it is important that government look at its expenditures, including the Polar-8 program which we discussed earlier this afternoon and which is very dear to the heart of Senator Perrault.

**Senator Olson:** Is that in Bill C-28?

**Senator Perrault:** Mr. Chairman, the honourable senator is on a bit of a diversion here, but when the Polar 8 project was first announced with breathtaking drama, it was advertised as

[Traduction]

cussions, nous n'avons pas été du tout partisans d'une clause limitative. En fait, nous sommes tout à fait contre cette loi, un point c'est tout.

**Le sénateur Cogger:** Vous ne voulez pas la récupération, un point c'est tout?

**M. Garceau:** Nous pourrions nous joindre à eux pour aller en cours.

**Le sénateur Cogger:** S'ils gagnaient leur cause, ils la gagneraient pour tout le monde.

**Le sénateur Simard:** Votre groupe estime-t-il que la loi proposée sur la TPS serait régressive?

**M. Garceau:** J'ai reçu le livre sur la TPS hier seulement et je n'ai pas eu le temps de l'examiner en détail. Je crois que certaines des explications n'ont pas été données à toute la population, particulièrement le fait que nous payons actuellement une taxe fédérale cachée sur le papier, les voitures, etc. d'environ 13,5 p. 100. D'après la correspondance, je crois comprendre que cette taxe sera supprimée et remplacée par la TPS de 7 p. 100. Tout le monde n'est pas au courant mais, comme je l'ai dit, je n'ai pas eu le temps d'examiner toute la documentation.

**Le sénateur Simard:** Beaucoup de gens vont venir tenter de nous convaincre que la TPS est une mesure régressive. Le groupe précédent proposait—et il semble être appuyé par d'autres groupes ainsi que par ceux qui sont de l'autre côté de cette table—que l'on adopte une surtaxe pour les personnes gagnant plus de 50 000 \$. Il y a déjà deux taxes dans les livres. Voulez-vous en instaurer une autre? Ceux dont le revenu se situe entre 20 000 \$ et 50 000 \$ en ont plus qu'assez. Ils paient déjà un maximum d'impôt et par conséquent où allons-nous trouver notre argent? Les gens gagnant plus de 50 000 \$ paient déjà deux surtaxes. Les sociétés nous disent qu'elles ne peuvent pas payer plus si elles veulent rester compétitives. Pouvez-vous nous dire par quels autres moyens nous pouvons trouver 500 millions de dollars?

**M. Gray:** Lorsque nous discutons d'imposition, nous devrions peut-être avant toute chose nous pencher sur l'utilité de l'impôt. Nous devrions nous demander pourquoi cet argent est nécessaire. Le principe de base dans cette proposition—et je parle à la fois de la TPS et de la disposition de récupération—c'est que nous ne devons pas éroder l'universalité. La Légion n'est pas insensible au fait que le gouvernement doit trouver des fonds, mais que ce soit par des moyens progressifs et équitables. Si la TPS s'avère inéquitable et régressive, oui, vous avez tout à fait raison, vous entendrez encore parler de nous.

**Le sénateur Simard:** Vous avez raison de dire que nous devrions essayer de voir pour quelles raisons le gouvernement a besoin de lever tant d'impôts. C'est pourquoi il est indispensable que le gouvernement examine ses dépenses, y compris le programme du Polar-8 dont nous avons parlé tout à l'heure et qui est très cher au cœur du sénateur Perrault.

**Le sénateur Olson:** Est-ce dans le projet de loi C-28?

**Le sénateur Perrault:** Monsieur le président, l'honorable sénateur fait une petite digression, mais lorsque le projet du Polar-8 a été annoncé pour la première fois en grande pompe,



[Text]

a work-creation project which would create jobs and stimulate the economy and pay for itself. So which theory is correct, the one you are addressing tonight or—

**Senator Simard:** Neither theory is correct.

**The Chairman:** Order. Gentlemen, we are getting a little off topic. We have sailed out of the harbour a little too fast.

**Senator Perrault:** We were torpedoed in the harbour.

**Mr. Fred Williams, First Vice-President, Royal Canadian Legion:** Mr. Chairman, we are getting some red herrings here. The Legion is a very responsible organization. No matter what kind of taxes are imposed, we know that the government has to have money and that the deficit must come down. If taxes are brought in that are fair and equitable right across Canada, the Legion may fight them on the basis that they are extra taxes, but please do not ever give the Legion or any organization in this country the excuse to fight them because they are unfair and inequitable. That is all the Legion is asking; that the tax be fair and equitable. This measure in Bill C-28 constitutes a discriminatory tax and it should not be allowed to go any further than it has gone.

**Senator Simard:** Of course, what is fair to me may not be fair to someone else, and that is always a problem.

**Senator Anderson:** Given that this tax is unfair to seniors and to young people, has your group given consideration to pursuing the matter in the courts on those grounds?

**Mr. Gray:** Yes. We have discussed that as well, and we are in full agreement with the previous group that the matter be pursued in the federal courts if necessary. We understand that before we can challenge this measure it must become law. We understand that the basis of the challenge should be discrimination on the basis of age and family status, because it does affect younger people who have children and the Family Allowance falls under the same thing. We also believe that it is a contractual violation. In 1952, 4 per cent was added to income tax, then suddenly, somewhere along the line, it disappeared, but it was still there.

**Senator Perrault:** It was on the tax form that was filled out.

**Mr. Gray:** Yes, starting in 1952 and for a number of years. I do not know exactly when it disappeared, but it disappeared and that is a contractual violation.

**Senator Kirby:** Mr. Chairman, on the basis of the comments just made and since Parliament is not sitting next week, perhaps we could ask our staff in the meantime to do two things: First, determine how much money actually was contributed during the period of time when this, to use the witness' term, contractual arrangement was outlined in the Income Tax Form; and, second, determine what legal obligations that contractual arrangement appears to hold. The last item may be more difficult, but I am particularly interested in that contractual question and the extent to which there may be a pile of

[Traduction]

on l'a présenté comme un projet de création d'emplois qui allait créer des emplois, stimuler l'économie et finalement ne rien coûter. Donc quelle est la bonne théorie, celle que vous exposez ce soir ou . . .

**Le sénateur Simard:** Aucune théorie n'est la bonne.

**Le président:** À l'ordre. Messieurs, nous sortons un peu du sujet. Nous avons quitté le port un peu trop vite.

**Le sénateur Perrault:** Nous avons été torpillés dans le port.

**M. Fred Williams, premier vice-président, Légion royale canadienne:** Monsieur le président, nous partons à la dérive. La Légion est une organisation très responsable. Quels que soient les types de taxes imposées, nous savons que le gouvernement doit trouver dans fonds et réduire le déficit. Si l'on instaure des impôts justes et équitables dans tout le Canada, la Légion s'y opposera peut-être parce que ce seront de nouvelles taxes, mais ne donnez jamais à la Légion ou à une autre organisation la possibilité de s'y opposer parce qu'elles sont injustes et inéquitables. Tout ce que la Légion demande, c'est que la taxe soit juste et équitable. La mesure proposée dans le projet de loi C-28 est une taxe discriminatoire et elle ne devrait pas pouvoir aller plus loin.

**Le sénateur Simard:** Bien sûr, ce qui me semble juste ne semblera pas juste à quelqu'un d'autre, et c'est toujours là le problème.

**Le sénateur Anderson:** Étant donné que cette taxe est injuste envers les personnes âgées et les jeunes, votre groupe a-t-il envisagé de se fonder sur ces motifs pour porter l'affaire devant les tribunaux?

**M. Gray:** Oui. Nous avons également discuté de cela et nous sommes parfaitement d'accord avec le groupe précédent; il faut saisir les cours fédérales de la question au besoin. Nous savons que cette mesure doit devenir loi avant que nous ne puissions la contester. Nous savons également que la contestation doit être basée sur la discrimination fondée sur l'âge et la situation de famille, puisqu'elle affecte les jeunes qui ont des enfants et que la situation est la même pour les allocations familiales. C'est également une entorse au contrat. En 1952, on a ajouté 4 p. 100 à l'impôt sur le revenu, puis tout d'un coup, à un certain moment, la mention a disparu mais la taxe était toujours là.

**Le sénateur Perrault:** C'était sur le formulaire d'impôt à remplir.

**M. Gray:** Oui, à partir de 1952 et pendant plusieurs années. Je ne sais pas exactement quand la mention a disparu, mais elle a disparu et c'est une violation du contrat.

**Le sénateur Kirby:** Monsieur le président, à la suite des commentaires que nous venons d'entendre et étant donné que le Parlement ne siège pas la semaine prochaine, nous pourrions demander aux membres de notre personnel de faire deux choses: premièrement, de déterminer à combien exactement se montaient les contributions versées pendant la période où, pour reprendre les termes des témoins, l'entente contractuelle était mentionnée sur le formulaire d'impôt sur le revenu; et, deuxièmement, de définir les obligations légales inhérentes à cette convention contractuelle. Ceci peut être un peu difficile mais je

[Text]

money somewhere which presumably, in a private sector company would have been put into a reserve fund or trust fund of some kind. I would like to find out how much money is involved, over what period of time, how many people contributed and any other information you can find that would help us when we return in two weeks' time. Thank you for raising that matter. That is a troublesome problem. One can make the argument governments have the right to tax. It is not clear that governments have the right to break a contract. Therefore, there are two separate issues: The first period of time when it was a contractual arrangement, and the second period of time when it was paid out of the general tax revenues. Nobody, to the best of my knowledge, has addressed that issue.

I would like our staff to obtain that information from the government officials. We may want to call them back as witnesses to discuss that point.

**The Chairman:** We have exhausted our questions.

I thank the members of the Royal Canadian Legion for their presentation. They have re-emphasized many of the issues we have heard before, but in a very able and intelligent way.

**Mr. Garceau:** Thank you, Mr. Chairman.

The committee adjourned.

[Traduction]

m'intéresse particulièrement à cette question de contrat et je me demande s'il n'y a pas là une somme considérable qui, dans une société privée, aurait sans doute été placée dans un fonds de réserve ou un fonds de fiducie quelconque. J'aimerais bien savoir à combien se montent ces fonds, quelle a été la période exacte de versement, combien de personnes ont payé, et obtenir tout autre renseignement susceptible de nous aider à notre retour dans deux semaines. Merci d'avoir soulevé cette question. C'est un problème épineux. On peut dire que les gouvernements ont le droit de lever des impôts. Il n'est pas évident que les gouvernements aient le droit d'enfreindre des contrats. Par conséquent, il y a deux questions distinctes: la première période où il s'agissait d'un arrangement contractuel et la deuxième période, où la somme faisait partie du revenu d'impôt général. Autant que je sache, personne ne s'est penché sur ce problème.

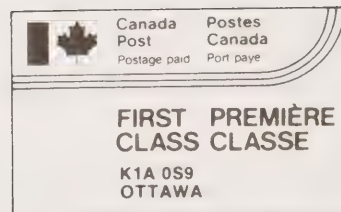
Je voudrais que les membres de notre personnel se renseignent auprès des fonctionnaires du gouvernement. Nous leur demanderons peut-être de venir témoigner sur ce sujet.

**Le président:** Nous avons terminé nos questions.

Je remercie les membres de la Légion royale canadienne de leur présentation. Ils ont insisté à nouveau sur certaines des questions dont nous avons déjà débattu, mais d'une façon très compétente et très intelligente.

**M. Garceau:** Merci, monsieur le président.

Le Comité suspend ses travaux.



*If undelivered, return COVER ONLY to:  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

## WITNESSES—TÉMOINS

### *From the Canadian Life and Health Insurance Association:*

Mr. John McNeil, Chairman and Chief Executive Officer,  
Sun Life;  
Mr. Mark Daniels, President, CLHIA;  
Mr. David Allen, Senior Vice-President, Manufacturer's  
Life;  
Mr. James Witol, Vice-President, Taxation and Research,  
CLHIA.

### *From One Voice—The Canadian Seniors Network:*

Mrs. Jean Woodsworth, President;  
Mr. Ivan Hale, National Secretary;  
Mr. Andrew Aitkens, Director of Research and Communi-  
cations.

### *From The Royal Canadian Legion:*

Mr. Gaston Garceau, Dominion President;  
Mr. Fred Hannington, Dominion Secretary;  
Mr. Larry Gray, Director of Services Bureau;  
Mr. Fred Williams, First Vice-President.

### *De l'Association canadienne des compagnies d'assurance de personnes:*

M. John McNeil, président, Sun Life;  
M. Mark Daniels, président, ACCAP;  
M. David Allen, premier vice-président, Manufacturer's  
Life;  
M. James Witol, vice-président, Impôt et recherche,  
ACCAP.

### *De La Voix—Le réseau canadien des aînés:*

M<sup>me</sup> Jean Woodsworth, présidente;  
M. Ivan Hale, secrétaire national;  
M. Andrew Aitkens, directeur, Recherche et communica-  
tions.

### *De la Légion royale canadienne:*

M. Gaston Garceau, président national;  
M. Fred Hannington, secrétaire national;  
M. Larry Gray, directeur du Bureau de services;  
M. Fred Williams, premier vice-président.





Second Session  
Thirty-fourth Parliament, 1989-90

Deuxième session de la  
trente-quatrième législature, 1989-1990

## SENATE OF CANADA

---

## SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chairman:*  
The Honourable SIDNEY L. BUCKWOLD

---

*Président:*  
L'honorable SIDNEY L. BUCKWOLD

---

Tuesday, March 13, 1990

Le mardi 13 mars 1990

**Issue No. 25**

**Fascicule n° 25**

**Seventh proceedings on:**

**Septième fascicule concernant:**

Bill C-28, An Act to amend the Income Tax Act, the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Federal Post-Secondary Education and Health Contributions Act, the Old Age Security Act, the Public Utilities Income Tax Transfer Act, the War Veterans Allowance Act and a related Act

Projet de loi C-28, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu, la Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement postsecondaire et de santé, la Loi sur la sécurité de la vieillesse, la Loi sur le transfert de l'impôt sur le revenu des entreprises d'utilité publique, la Loi sur les allocations aux anciens combattants et une loi connexe

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Sidney L. Buckwold, *Chairman*  
The Honourable Jean-Marie Poitras, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Anderson	*MacEachen, P.C. (or Frith)
Austin, P.C.	*Murray, P.C. (or Doody)
Buckwold	Olson, P.C.
Cogger	Perrault, P.C.
Kelly	Poitras
Kirby	Roblin, P.C.
Kolber	Simard

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable Sidney L. Buckwold  
*Vice-président:* L'honorable Jean-Marie Poitras

Les honorables sénateurs:

Anderson	*MacEachen, c.p. (ou Frith)
Austin, c.p.	*Murray, c.p. (ou Doody)
Buckwold	Olson, c.p.
Cogger	Perrault, c.p.
Kelly	Poitras
Kirby	Roblin, c.p.
Kolber	Simard

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Wednesday, January 24, 1990:

“The Order of the Day being read,  
With leave of the Senate,

The Honourable Senator Buckwold resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Simard, seconded by the Honourable Senator Murray, P.C., for the second reading of the Bill C-28, An Act to amend the Income Tax Act, the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Federal Post-Secondary Education and Health Contributions Act, the Old Age Security Act, the Public Utilities Income Tax Transfer Act, the War Veterans Allowance Act and a related Act.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative, on division.

The Bill was then read the second time, on division.

The Honourable Senator Simard moved, seconded by the Honourable Senator Poitras, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 24 janvier 1990:

«À la lecture de l'Ordre du jour,  
Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Buckwold reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Simard, appuyé par l'honorable sénateur Murray, C.P., tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-28, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu, la Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement postsecondaire et de santé, la Loi sur la sécurité de la vieillesse, la Loi sur le transfert de l'impôt sur le revenu des entreprises d'utilité publique, la Loi sur les allocations aux anciens combattants et une loi connexe.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée, à la majorité.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois, à la majorité.

L'honorable sénateur Simard propose, appuyé par l'honorable sénateur Poitras, que le projet de loi soit déferé au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Gordon L. Barnhart

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MARCH 13, 1990  
(28)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met at 11:09 a.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Sidney L. Buckwold, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Anderson, Austin, Buckwold, Cogger, Kolber, Olson, Perrault and Roblin. (8)

*In attendance: From the Research Branch, Library of Parliament:* Mr. Marion Wrobel, Senior Analyst; Mr. Anthony Chapman, Research Officer, Economics Division.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

## Witnesses:

*From the Public Service Alliance of Canada:*

Mr. Daryl T. Bean, National President;

Mr. Stephen Jelly, Executive Assistant to the Executive Management Committee.

*From The Professional Institute of the Public Service of Canada:*

Ms. Iris Craig, President;

Mr. Blair Stannard, Vice President;

Mr. Pierre Choquette, Research Officer.

The Committee, in compliance with the Order of Reference dated January 24, 1990, resumed its study of Bill C-28, An act to amend the Income Tax Act, the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Federal Post-Secondary Education and Health Contributions Act, the Old Age Security Act, the Public Utilities Income Tax Transfer Act, the War Veterans Allowance Act and a related Act.

The witnesses from the Public Service Alliance of Canada made a statement and answered questions.

*It was—*

*Agreed,* that the following be filed as an exhibit with the Clerk of the Committee:

“Statement to the Standing Committee on Banking, Trade and Commerce on Bill C-28 by the Public Service Alliance of Canada” (English—12 pages/French—12 pages) (*Exhibit A-26*).

The witnesses from the Professional Institute of the Public Service of Canada made a statement and answered questions.

*It was—*

*Agreed,* that the following be filed as an exhibit with the Clerk of the Committee:

“Presentation to the Senate Committee on the Proposed Changes to Old Age Security and Family Allowance Benefits in Bill C-28” (English—11 pages/French—11 pages) (*Exhibit A-27*).

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 13 MARS 1990  
(28)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 11 h 09, sous la présidence de l'honorable sénateur Sidney L. Buckwold (président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Anderson, Austin, Buckwold, Cogger, Kolber, Olson, Perrault et Roblin. (8)

*Présents: Du Service de recherche, Bibliothèque du Parlement:* M. Marion Wrobel, analyste principal; M. Anthony Chapman, attaché de recherche, Division de l'économie.

*Également présents:* Les sténographes du Sénat.

## Témoins:

*De l'Alliance de la Fonction publique du Canada:*

M. Daryl T. Bean, président national;

M. Stephen Jelly, adjoint exécutif au Comité exécutif de gestion.

*De l'Institut professionnel de la Fonction publique du Canada:*

M<sup>me</sup> Iris Craig, présidente;

M. Blair Stannard, vice-président;

M. Pierre Choquette, agent de recherche.

Le Comité, conformément à son ordre de renvoi du 24 janvier 1990, reprend l'étude du projet de loi C-28, Loi modifiant la Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement postsecondaire et de santé, la Loi sur la sécurité de la vieillesse, la Loi sur le transfert de l'impôt sur le revenu des entreprises d'utilité publique, la Loi sur les allocations aux anciens combattants et une loi connexe.

Les représentants de l'Alliance de la Fonction publique du Canada font une déclaration et répondent aux questions.

*Il est convenu—*Que le mémoire suivant soit déposé auprès du greffier du Comité:

«Exposé au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce sur le projet de loi C-28 par l'Alliance de la Fonction publique du Canada» (anglais: 12 pages, français: 12 pages) (*Document A-26*).

Les porte-parole de l'Institut professionnel de la Fonction publique du Canada font une déclaration et répondent aux questions.

*Il est convenu—*Que le document suivant soit déposé auprès du greffier du Comité:

«Présentation au Comité du Sénat sur les modifications proposées aux prestations de sécurité de la vieillesse et aux allocations familiales dans le projet de loi C-28» (anglais: 11 pages, français: 11 pages) (*Document A-27*).

At 12:29 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

À 12 h 29, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

*ATTESTÉ:*

*Le greffier du Comité*

Timothy Ross Wilson

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, March 13, 1990

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill C-28, An Act to amend the Income Tax Act, the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Federal Post-Secondary Education and Health Contributions Act, the Old Age Security Act, the Public Utilities Income Tax Transfer Act, the War Veterans Allowance Act and a related Act, met this day at 11.00 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Sidney L. Buckwold** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** I should like to indicate for the record that our first witnesses, representatives from the Public Service Alliance of Canada, are not present. However, we have received their brief. May I have a motion to accept the brief as an exhibit?

**Senator Olson:** I so move.

**The Chairman:** If senators would like an opportunity to record any remarks they may have regarding the brief, they may do so at this time.

Basically, the Public Service Alliance of Canada is objecting to the clawback of family allowance and old age security benefits.

**Senator Olson:** Mr. Chairman, is there a direct relationship between those two benefits? One of the arguments that we have heard is that there was in fact a premium paid for old age security that used to be identified separately in the income tax form and, therefore, there were contractual implications. Was that ever the case for family allowances?

**The Chairman:** Not to my knowledge. I do not remember any payment directly by a taxpayer.

There is present a member of the Department of Finance, Mr. Howard Krakower. I do not know of anything like that for family allowance payments. I well remember that when it first came out we received \$6 a month for each child, which was very helpful.

**Senator Olson:** I do not think there was a specific identifiable charge, either through income tax or any other way, as there was with old age security payments.

**The Chairman:** This brief has some interesting statistical evidence as to the effect of the 3 per cent inflation aspect on the clawback, both for old age pensions and family allowances.

They estimate that 128,000 old age security recipients are presently affected, and that will swell to 2 million Canadians by 2010.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 13 mars 1990

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, auquel a été renvoyé le projet de loi C-28, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu, la Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement post-secondaire et de santé, la Loi sur la sécurité de la vieillesse, la Loi sur le transfert de l'impôt sur le revenu des entreprises d'utilité publique, la Loi sur les allocations aux anciens combattants et une loi connexe, se réunit aujourd'hui à 11 heures pour en faire l'examen.

**Le sénateur Sidney L. Buckwold** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** J'aimerais signaler aux fins du compte rendu que nos premiers témoins, les représentants de l'Alliance de la Fonction publique du Canada, ne sont pas arrivés. Nous avons toutefois reçu leur mémoire. J'attends une motion proposant que le mémoire soit inclus dans le compte rendu des délibérations.

**Le sénateur Olson:** Je fais une motion en ce sens.

**Le président:** Si des sénateurs le souhaitent, ils peuvent faire consigner par écrit des observations au sujet du mémoire.

Essentiellement, l'Alliance de la Fonction publique du Canada s'oppose au recouvrement des prestations de sécurité de la vieillesse et d'allocations familiales.

**Le sénateur Olson:** Monsieur le président, y a-t-il un lien direct entre ces deux formes de prestations? Parmi les arguments qui nous ont été présentés, à une certaine époque, les contribuables auraient payé une surtaxe en matière de sécurité de la vieillesse qui était identifiée comme telle sur une ligne distincte du formulaire de déclaration du revenu, de sorte qu'il existerait des obligations contractuelles sous-entendues. Fut-ce le cas des allocations familiales?

**Le président:** Pas que je sache. Je ne me souviens pas de paiements versés expressément par le contribuable à ce titre.

Nous avons ici un membre du ministère des Finances, M. Howard Krakower. Je n'ai jamais entendu parler de tels paiements pour les allocations familiales. Pourtant, je me souviens bien qu'au début, l'allocation mensuelle était de 6 \$ par enfant, ce qui était fort utile.

**Le sénateur Olson:** Je ne crois pas qu'une charge distincte et précise ait été payée, que ce soit au moyen d'impôt ou par d'autres moyens, comme ce fut le cas pour la sécurité de la vieillesse.

**Le président:** Le mémoire comporte des données statistiques intéressantes quant à l'effet qu'aura le taux d'inflation, moins 3 p. 100, sur la récupération, tant des prestations de sécurité de la vieillesse que des allocations familiales.

D'après l'Alliance, ces dispositions touchent actuellement 128 000 prestataires de sécurité de la vieillesse, chiffre qui atteindra 2 millions en l'an 2010.



[Text]

**Senator Anderson:** Am I right in thinking that a person who has an income of \$46,000 and is getting the old age pension, which is roughly \$4,000, that that would automatically put them up to \$50,000, where there would be a potential for the clawback?

**The Chairman:** Yes. The money they receive for their old age pension is included in their gross income.

I see that Senator Perrault has arrived. Senator Perrault, our first group of witnesses are not here. We are looking at their brief, which goes into a good deal of detail on the long-term effects of the absence of complete indexation of the so-called income threshold of \$50,000.

If there are no other comments on this brief, I should like to say that our next group of witnesses, representatives from the Professional Institute of the Public Service of Canada, will be appearing at 11.45 a.m. We will take a short recess to discuss other matters until the next group of witnesses arrive.

The committee continued *in camera*.  
(Upon resuming)

**The Chairman:** We have two esteemed gentlemen here today who are representatives of the Public Service Alliance of Canada; is that correct?

**Mr. Daryl T. Bean, National President, Public Service Alliance of Canada:** Yes.

**The Chairman:** You have exactly ten minutes. We have been sitting here since 11 o'clock waiting for you. We have been discussing the brief that you submitted.

Having said that, perhaps you would like to skim through the major points, following which there may be some questions.

I apologize for restricting your time but we have another group coming in at 11.45. We work on a schedule. It is not that we do not want to hear you—certainly your brief will be carefully considered.

**Mr. Bean:** Thank you, Mr. Chairman and members of the committee. First, I should like to thank you for the opportunity to appear before you. For some reason there was a mix-up, because the time that we had was 11.45. That is why we were not here on time. Otherwise we would have been here at 11 o'clock. We just found out that for some reason the time was different.

**The Chairman:** May I interject and introduce both of you formally on the record?

**Mr. Bean:** Yes.

**The Chairman:** We have with us today Mr. Daryl T. Bean, National President; and Mr. Stephen Jelly, Executive Assistant to the Executive Management Committee, from the Public Service Alliance of Canada.

**Mr. Bean:** That is correct.

**The Chairman:** What happened, Mr. Clerk? The witnesses advise that they were told to be here at 11.45.

[Traduction]

**Le sénateur Anderson:** Ai-je raison de penser qu'une personne qui a un revenu de 46 000 \$ et qui touche des prestations de sécurité de la vieillesse, l'équivalent d'environ 4 000 \$ par année, aura d'office un revenu de 50 000 \$, ce qui l'assujettit aux mesures de récupération?

**Le président:** Oui, effectivement, l'argent touché au titre de la sécurité de la vieillesse fait partie du revenu brut.

Je vois que le sénateur Perrault est arrivé! Sénateur Perrault, notre premier groupe de témoins n'est pas ici. Nous sommes en train d'examiner son mémoire, qui expose de façon assez détaillée les effets à long terme de la non-indexation du seuil de revenu de 50 000 \$.

Si personne n'a d'autres commentaires à faire à ce sujet, j'aimerais préciser que notre prochain groupe de témoins, des représentants de l'Institut professionnel de la Fonction publique du Canada, comparaitra à 11 h 45. Nous ferons donc une courte pause afin de délibérer d'autres questions jusqu'à son arrivée.

Le Comité poursuit ses délibérations à huis clos.  
(À la reprise.)

**Le président:** Nous avons ici aujourd'hui deux estimés représentants de l'Alliance de la Fonction publique du Canada, est-ce exact?

**M. Daryl T. Bean, président national, Alliance de la Fonction publique du Canada:** Oui.

**Le président:** Vous disposez d'exactly dix minutes. Nous vous attendons depuis 11 heures ce matin. Entre-temps, nous étudions votre mémoire.

Ceci dit, peut-être aimeriez-vous en faire ressortir les principaux points, après quoi nous aurons peut-être des questions.

Vous me pardonnerez le peu de temps qui vous est alloué, mais nous devons entendre un autre groupe à 11 h 45. Nous avons un horaire à respecter. Ce n'est pas que nous ne voulions pas vous entendre—votre mémoire sera certes étudié avec soin.

**M. Bean:** Je vous remercie, monsieur le président et membres du Comité. Tout d'abord, je tiens à vous remercier de nous avoir invités ici. Pour une raison que j'ignore, il y a eu erreur, car on nous avait dit de nous présenter à 11 h 45. Voilà pourquoi nous n'étions pas ici à l'heure. Autrement, nous nous serions présentés à 11 heures. Nous venons tout juste d'apprendre que nous étions inscrits à 11 heures.

**Le président:** Permettez-moi de vous interrompre et de vous présenter tous les deux officiellement aux fins du compte rendu.

**M. Bean:** Je vous en prie.

**Le président:** Nous entendons aujourd'hui M. Daryl T. Bean, président national, et M. Stephen Jelly, adjoint exécutif au comité exécutif de gestion de l'Alliance de la Fonction publique du Canada.

**M. Bean:** C'est exact.

**Le président:** Qu'est-il arrivé, monsieur le greffier? Les témoins nous informent qu'on leur avait dit de se présenter à 11 h 45.

[Text]

**Mr. Timothy Wilson, the Clerk of the Committee:** As far as I know, Mr. Chairman, this was the schedule that was faxed to them.

**Mr. Bean:** Let us not waste time on that.

**The Chairman:** No. We will move as quickly as we can.

**Mr. Bean:** Perhaps it might be easier, in view of the limited time that we have, for me simply to open it up to questions, since you have had an opportunity to read the brief. In so doing we will save some time. If I were to read the brief, or to summarize it even more, it would probably take the ten minutes that remain.

**The Chairman:** While we were waiting for you, the committee quickly went through your presentation. We agreed that your major concern is the clawback, especially of the old age pension.

**Mr. Bean:** That is correct; and the family allowance.

**The Chairman:** You are pointing out that by the year 2010, 2 million Canadians will be affected.

**Mr. Bean:** That is correct. That is found on page 6 of the brief.

**Senator Perrault:** That is a startling figure.

**The Chairman:** Do you want to explain to us, for the record, how you get that 2 million figure from the present 128,000, keeping in mind that the inflation rate will be estimated at 3 per cent?

**Mr. Bean:** I did not bring the figures with me. Do you have them, Mr. Jelly?

**Mr. Stephen Jelly, Executive Assistant to the Executive Management Committee, Public Service Alliance of Canada:** I have some of them, yes.

That figure is not our estimate, it is a figure that we have seen projected in a number of newspaper reports concerning the clawback. If the committee is not aware of them, we can certainly send you a copy of the sources from which we took that data. However, the specific figure on page 6 is not ours; we culled it from other sources.

**The Chairman:** Do you know what percentage of old age recipients that would represent?

**Mr. Jelly:** No, I do not.

**The Chairman:** How many old age recipients are there at the present time? Do we have figures on that? Perhaps we can get them later. It seems like a large number—that is, 2 million in 20 years.

**Mr. Bean:** I suspect that it has to do with the fact that you are obviously in a situation where we have an aging population. Consequently there will be a substantial increase in the number of people who are on old age security over the next 10 or 15 years. Although I would have to go back to look at the specific data on it, that is probably where the figure comes from.

**The Chairman:** Are you not prepared to accept the government's claim that they will react on an annual basis, or regu-

[Traduction]

**M. Timothy Wilson, greffier du Comité:** Que je sache, monsieur le président, c'est bel et bien l'heure qui leur avait été communiquée par télécopieur.

**M. Bean:** Ne perdons pas de temps à cela.

**Le président:** Non, procédons le plus rapidement possible.

**M. Bean:** Donc, vous avez eu le temps de lire le mémoire. Étant donné le peu de temps dont nous disposons, peut-être serait-il préférable de simplement me poser les questions puisque vous avez déjà lu le mémoire. Nous sauverons ainsi beaucoup de temps. Lire le mémoire ou le résumer davantage absorbera probablement les dix minutes qu'il nous reste.

**Le président:** Pendant que nous vous attendions, le Comité a rapidement passé en revue votre présentation. Nous sommes convenus que la récupération des prestations, en particulier de celles de sécurité de la vieillesse, est ce qui vous préoccupe le plus.

**M. Bean:** C'est exact, tout comme l'allocation familiale.

**Le président:** Vous faites ressortir qu'en l'an 2010, 2 millions de Canadiens seront touchés.

**M. Bean:** Effectivement. On peut le lire à la page 6 du mémoire.

**Le sénateur Perrault:** Le nombre est alarmant.

**Le président:** Désirez-vous nous expliquer, aux fins du compte rendu, comment vous arrivez à ce résultat à partir des actuels 128 000 prestataires, compte tenu d'un taux d'inflation évalué à 3 p. 100?

**M. Bean:** Je n'ai pas apporté les données. Les avez-vous, monsieur Jelly?

**M. Stephen Jelly, adjoint exécutif au comité exécutif de gestion, Alliance de la Fonction publique du Canada:** J'en ai certaines, oui.

Ce chiffre n'est pas de nous, mais plutôt une projection parue dans certains articles de journaux concernant la récupération. Si le Comité ne les a pas lus, nous pouvons certes vous envoyer copie des articles qui ont servi à établir nos données. Cependant, le nombre précis donné à la page 6 n'est pas de nous; il est tiré d'autres sources.

**Le président:** Avez-vous une idée du pourcentage de prestataires de sécurité de la vieillesse que cela représente?

**M. Jelly:** Non, je l'ignore.

**Le président:** Combien de Canadiens touchent des prestations de sécurité de la vieillesse à l'heure actuelle? Avons-nous ces données? Peut-être pourra-t-on les obtenir plus tard. Ce nombre me semble énorme—2 millions dans vingt ans.

**M. Bean:** Je soupçonne qu'il est le résultat du vieillissement de la population. Il faut donc s'attendre à une augmentation sensible des prestations de sécurité de la vieillesse au cours des dix à quinze prochaines années. Bien que je ne puisse l'affirmer sans avoir à ma disposition des données précises sur le sujet, c'est probablement l'explication.

**Le président:** N'êtes-vous pas disposés à accepter l'explication du gouvernement selon laquelle le seuil sera changé pério-



[Text]

larly, to change the threshold to represent the impact of inflation? That is what the government is claiming, namely, that they do not have to do it because they will raise the threshold anyway.

**Mr. Bean:** I would feel a lot more comfortable if they were raising the threshold via legislation and were indicating that the threshold would go up at least in terms with the cost of living. We have seen many promises that were made by governments that subsequently were not acted upon because of financial restraints. I would feel a lot better if it were part of the legislation.

In the case of pensions for public service employees, we have seen an example that if it were not for the fact that we require legislation to take away fully-indexed pensions, they would have disappeared. We have also seen an attempt by the government to reduce old age security. They only backed away from it because of a major demonstration and comments by certain individuals here on the hill, particularly one lady from Quebec who confronted the Prime Minister on that issue. I have no faith, without its being in the legislation, that it will be enacted.

**Senator Anderson:** Would you be satisfied with the bill if that were in it?

**Mr. Bean:** No. I do not think the approach is right to begin with, but it would make the bill a lot more palatable if the threshold were adjusted with the cost of living each year. Nevertheless, the thrust of the bill is wrong. It destroys universality and, in addition, it reneges on a commitment made by the previous government. We address that point at page eight of our brief, where we talk about the fact that from 1952 to 1972 Canadians paid a special tax for the explicit purpose of providing a level of retirement income. Subsequently we paid old age security in an indirect but no less substantial way. A commitment was made, and it has been part of an ongoing commitment of previous governments, that full inflation protection and universality of social programs would be protected. The committee may recall that the Prime Minister talked of these commitments being a sacred trust. I am not too sure of how sacred that trust is when we see this type of legislation.

If this government is interested in reducing the deficit, there are other ways to go about it. It could tax higher income individuals. I happen to put myself in that bracket. They could tax corporations. In the last few years something like 200,000 corporations have made profits on which they have never paid income tax. So there are ways to raise money to offset the deficit, if that is what the government is trying to do here, although I do not believe that that is the goal. The government could introduce a progressive income tax system. They changed the tax system and reduced the levels to three. We should go back to the ten level system to catch those who can pay more.

**The Chairman:** For the record, Mr. Wrobel has indicated that today 3 million people are receiving old age security. Bill C-28 would bring 132,000 or about 5 per cent of those people into a clawback position. Mr. Wrobel calculates that by the

[Traduction]

diquement ou annuellement afin de tenir compte de l'inflation? C'est bel et bien ce que le gouvernement a déclaré, notamment qu'il n'a pas à le faire étant donné qu'il relèvera le seuil de toute façon.

**M. Bean:** Je serais beaucoup plus à l'aise si le seuil était relevé au moyen d'une loi et s'il était précisé que cet accroissement suivrait au moins le coût de la vie. Nous avons été témoins de nombreuses promesses faites par des gouvernements qui ne se sont pas concrétisées à cause de restrictions budgétaires. Le fait de le préciser dans une loi me réconforterait beaucoup.

Dans le cas des pensions de retraite des fonctionnaires, nous avons vu que les pensions entièrement indexées auraient été éliminées s'il n'avait pas fallu adopter une loi pour les désindexer. Le gouvernement a aussi essayé de réduire les prestations de sécurité de la vieillesse. Seuls une manifestation importante et les commentaires de certains, ici, sur la colline, particulièrement l'affrontement entre une vieille dame du Québec et le Premier ministre, l'ont fait reculer. Je ne crois pas que, sans loi, cette promesse soit tenue.

**Le sénateur Anderson:** Le projet de loi vous satisferait-il si une telle précision s'y trouvait?

**M. Bean:** Non, car je ne crois pas que l'approche soit valable au départ. Cependant, le projet de loi serait beaucoup plus potable si le seuil était rajusté en fonction du coût de la vie chaque année. Néanmoins, le projet de loi va dans la mauvaise direction. Il élimine l'universalité et, de plus, nie une promesse faite par le gouvernement précédent. Nous abordons ce point à la page 8 de notre mémoire, où il est question du fait qu'entre 1952 et 1972, les Canadiens payaient une surtaxe prélevée expressément pour leur assurer un revenu à la retraite. Par la suite, ils ont cotisé à la Sécurité de la vieillesse, de façon indirecte mais non moins importante. Les gouvernements précédents se sont toujours engagés, de même que le présent gouvernement, à protéger les programmes sociaux contre l'inflation et à en préserver l'universalité. Les membres du Comité se souviendront peut-être que le Premier ministre a qualifié ces engagements de «sacrés». C'est à se demander à quel point ils sont sacrés quand on voit le genre de loi projetée ici.

Si le présent gouvernement veut vraiment réduire le déficit, il existe d'autres moyens d'y parvenir. Par exemple, il pourrait imposer les personnes à revenu plus élevé. Je fais partie de ce groupe. Il pourrait imposer les sociétés. Au cours des quelques dernières années, 200 000 entreprises à peu près ont affiché des profits sur lesquels elles n'ont jamais payé d'impôt. Ainsi, il y a moyen d'accroître les rentrées pour abaisser le déficit, si c'est ce que le gouvernement cherche vraiment à faire, bien que je ne le croie pas. Le gouvernement pourrait instaurer un régime d'impôt progressif. Il a modifié le régime fiscal et réduit à trois les niveaux d'impositions. Nous devrions retourner aux dix niveaux d'imposition afin de prélever davantage chez ceux à même de payer plus.

**Le président:** Aux fins du compte rendu, M. Wrobel a fait savoir que 3 millions de personnes touchent actuellement des prestations de sécurité de la vieillesse. Aux termes du projet de loi C-28, 132 000 d'entre elles, ou environ 5 p. 100, seraient



[Text]

year 2010, 50 per cent of old age security recipients will be affected by the clawback provisions, as against 5 per cent today.

**Senator Cogger:** Mr. Chairman, if we are going back to this number of 2 million which is referred to on page six, one must read both paragraphs together. One deals with the actual number of people, and the other one deals with a decreasing threshold of people who will be affected. If you take into account the threshold of \$27,000 and the natural aging of the population, you arrive at 2 million, do you not?

**Mr. Bean:** There is no question that the two paragraphs must be read together. If there is no adjustment for inflation, and you combine that with the aging population you come up with those figures. Given the figures that were quoted a few minutes ago, the 2 million figure may be a little high. Maybe it would be around 1.5 million.

**Senator Anderson:** There would be practically no one left.

**Mr. Bean:** If you are using the figure of \$27,189, 20 years from now one heck of a pile of people will be receiving that type of income. Whether the figure is 1.5 million, 2 million or 2.1 million, it will be fairly accurate.

**The Chairman:** Mr. Bean, your organization represents a very large membership. If this legislation passes, will you as a union be negotiating with the Government of Canada for higher pensions to make up for this measure?

**Mr. Bean:** The statute we work under does not allow us to bargain for pensions. We believe that we should have that ability, but unfortunately we do not. That is not to say that the statute will not change. We represent approximately 170,000 members. By the way, that membership is an aging one and something like 50 per cent of the members are over 45 or 50—I forget, but I believe it is 45. So obviously that is one of our major concerns. If I were looking at that concern today—and I believe I mentioned it somewhere in the brief—it is not a major one as far as our membership is concerned, but 20 years from now this measure will have a major impact on those going into retirement. Maybe by that time we will be able to negotiate for pensions.

**Senator Kolber:** What does \$27,000 mean 20 years from now?

**Mr. Bean:** It does not mean very much in terms of today's prices.

**Senator Kolber:** What purchasing power would it represent in today's dollars? It is really not my business to tell you how to make a representation, but it seems to me that that is a more salient fact.

**Mr. Bean:** Again, it depends on the inflation rate.

**Senator Kolber:** Take whatever assumptions you took in arriving at the figure of \$27,000.

**Mr. Bean:** Today a number of Canadians live in poverty, and the Senate has certainly done a good job in pointing this out. You will have more Canadians living in poverty no matter

[Traduction]

touchées par la récupération. M. Wrobel estime que, d'ici l'an 2010, la moitié des prestataires seront touchés par ces dispositions, contre 5 p. 100 aujourd'hui.

**Le sénateur Cogger:** Monsieur le président, pour en revenir à ce chiffre de 2 millions mentionné à la page 6, il faut, je crois, lire les deux paragraphes. L'un traite du nombre réel de personnes touchées et l'autre, du nombre de personnes touchées si le seuil baisse. Si l'on tient compte du seuil de 27 000 \$ et du vieillissement naturel de la population, on arrive à un chiffre de 2 millions, n'est-ce pas?

**M. Bean:** Il ne fait aucun doute que les deux paragraphes forment un tout. Si aucun rajustement n'est fait pour tenir compte de l'inflation et que, par ailleurs, la population vieillit, on arrive à ces chiffres. Étant donné les nombres cités il y a quelques minutes, une projection de 2 millions pourrait être un peu forte. Peut-être devrions-nous la rabaisser à 1.5 million environ.

**Le sénateur Anderson:** Il ne resterait pratiquement plus personne.

**M. Bean:** Dans 20 ans, une multitude de gens gagneront 27 189 \$. Que leur nombre soit de 1.5 million, de 2 millions ou de 2,1 millions, la projection est assez précise.

**Le président:** Monsieur Bean, votre organisme représente beaucoup de membres. Si cette loi est adoptée, en tant que syndicat, négociez-vous avec le gouvernement du Canada des pensions de retraite plus élevées afin de compenser cette mesure?

**M. Bean:** La loi à laquelle nous sommes assujettis ne nous permet pas de négocier les pensions de retraite. Nous estimons que nous devrions en avoir le droit, mais malheureusement, nous ne l'avons pas. La loi changera peut-être d'ici là. Nous représentons approximativement 170 000 membres. Soit dit en passant, ces membres avancent en âge, en fait, quelque 50 p. 100 d'entre eux ont plus de 45 ou de 50 ans—j'ai oublié, mais je crois bien que c'est 45 ans. De toute évidence, cela nous préoccupe beaucoup. Cette préoccupation—et je crois que je l'ai mentionné quelque part dans le mémoire—n'intéresse pas tant nos membres aujourd'hui, mais dans 20 ans, elle aura une importance capitale pour ceux qui prennent leur retraite. Peut-être, d'ici là, pourrions-nous négocier les pensions de retraite.

**Le sénateur Kolber:** Que représentent 27 000 \$ par année dans 20 ans?

**M. Bean:** Pas beaucoup si l'on se fie aux prix d'aujourd'hui.

**Le sénateur Kolber:** Quel pouvoir d'achat est associé à un tel revenu aujourd'hui? Ce n'est pas vraiment à moi de vous dire comment faire un exposé, mais il me semble que ce fait est beaucoup plus probant.

**M. Bean:** Encore une fois, tout dépend du taux d'inflation.

**Le sénateur Kolber:** Remettez-vous en aux hypothèses qui ont servi à obtenir le seuil de 27 000 \$.

**M. Bean:** Plusieurs Canadiens vivent actuellement dans l'indigence, et le Sénat a certes réussi à le faire ressortir. Peu importe le chiffre utilisé, il y en aura de plus en plus. Je répète

[Text]

what the figure. Again, I did not calculate what \$27,189 will mean 20 years from now, but we can do that for you, if you like. We were trying to point out by this figure that with inflation and the clawback provision of this legislation the \$50,000 will mean \$27,000 20 years from now.

**The Chairman:** You are talking in terms of purchasing power.

**Senator Kolber:** I understand that, but your basic assumptions are static. Surely pensions will rise.

**Mr. Bean:** How will the pensions of current pensioners go up without a cost of living index? Their pensions will not go up. They will find themselves in an even worse situation because \$50,000 today—

**Senator Kolber:** They will be in a worse situation if everything remains the same. Do not things usually adjust?

**Mr. Bean:** If you are not working and your income is not increasing, you will have no extra income. If you are retired today and receiving a pension and that pension does not adjust with the cost of living, your standard has to decrease accordingly. I cannot project with any great certainty the pension incomes of individuals who are working today.

**Senator Kolber:** I am not asking you to project. You did project. If your numbers are correct, all these people would be dead broke.

**Mr. Bean:** Pretty close to it, you are right. However, I cannot project what wage increases are going to be negotiated. I can tell you that in the federal Public Service over the last 10 or 12 years wage increases have fallen below inflation, which does not help the workers very much. I can tell you that according to Labour Canada statistics workers over all of Canada for the last 12 years have not made a gain on real wages. What the future may hold with regard to what one can negotiate would be pure speculation on my part and I do not think that would be of much benefit to you.

**Senator Kolber:** I would just like to add something for the record. You say in your remarks that if this were a deficit-cutting measure, the better approach would be to tax everybody more. I find that a little difficult to swallow or understand and, frankly, a little glib, because we are already one of the highest taxed countries in the world. If you want to tax us to hell, I do not know what is going to happen to the rest of the economy. So, with respect, I really would not take that approach.

**Mr. Bean:** First of all, I want to say that I did not say we should tax everybody more.

**Senator Kolber:** You said we should tax the rich more.

**Mr. Bean:** Tax the higher income people more, yes, including myself. I make no apologies for saying that. I can afford to pay a little more money in income tax than somebody who is

[Traduction]

que je n'ai pas calculé ce que représenteraient 27 189 \$ dans 20 ans d'ici, mais nous pouvons le faire, si vous le désirez. Au moyen de ce chiffre, nous tentions de faire ressortir qu'à cause de l'inflation conjuguée aux dispositions de récupération, un revenu de 50 000 \$ ne représenterait plus que 27 000 \$ dans 20 ans.

**Le président:** Vous parlez en termes de pouvoir d'achat.

**Le sénateur Kolber:** Je sais bien, mais vous présumez au départ que rien ne change. Les pensions de retraite augmenteront assurément.

**M. Bean:** Comment les pensions des retraités actuels augmenteront-elles si elles ne sont pas indexées au coût de la vie? Non, ces pensions n'augmenteront pas. Les retraités seront dans une situation encore plus précaire car 50 000 \$ aujourd'hui—

**Le sénateur Kolber:** Leur situation s'aggraverait si tout demeure inchangé. Habituellement, ces choses s'adaptent à la conjoncture.

**M. Bean:** Si vous ne travaillez pas et avez un revenu fixe, vous n'avez pas de source de revenu supplémentaire. Aujourd'hui, le retraité qui touche une pension non indexée doit réduire son train de vie en conséquence. Il m'est impossible de prédire avec certitude la pension que toucheront les travailleurs d'aujourd'hui.

**Le sénateur Kolber:** Je ne vous demande pas de faire des projections. Vous les avez déjà faites. Si vos nombres sont exacts, tous ces gens seront complètement fauchés.

**M. Bean:** Presque, vous avez raison. Cependant, je ne puis deviner les augmentations salariales qui seront négociées. Je puis cependant affirmer que, dans l'administration fédérale, au cours des 10 à 12 dernières années, les augmentations salariales ont été en-deçà de l'inflation, ce qui n'avantage pas beaucoup les travailleurs. D'après des données provenant de Travail Canada, au cours des 12 dernières années, les travailleurs de tout le Canada n'ont pas réalisé de gains salariaux, en termes réels. Tenter de prédire l'évolution des salaires serait pure conjecture de ma part, et je ne crois pas que vous en tiriez grand profit.

**Le sénateur Kolber:** Aux fins du compte rendu, j'aimerais ajouter quelque chose. Vous dites que, si cette mesure avait pour objet de réduire le déficit, il vaudrait mieux imposer plus tous les contribuables. J'ai quelque difficulté à avaler cela et, en toute franchise, je trouve l'argument spécieux car nos contribuables sont déjà parmi les plus taxés au monde. Si on nous taxe jusqu'aux os, je crains ce qui arrivera au reste de l'économie. Donc, avec tout le respect que je vous dois, je n'adopterais pas une telle approche.

**M. Bean:** Tout d'abord, je tiens à préciser que je n'ai pas dit que nous devrions taxer tout le monde davantage.

**Le sénateur Kolber:** Vous avez dit qu'il faudrait taxer les riches davantage.

**M. Bean:** Accroître l'impôt de ceux qui ont des revenus élevés, oui, y compris moi-même. Je n'estime pas avoir à m'excuser d'avoir dit cela. Je peux payer un peu plus d'impôt que



[Text]

earning \$20,000, not that I want to pay more income tax voluntarily.

**Senator Kolber:** Do you really think that is going to cure the situation?

**Mr. Bean:** It will help. If you want to check the records, they are there to be checked, but I would again suggest that corporations have had a substantial reduction during the last few years. I do not know if we have the figures with us, but they have had a substantial reduction in the portion of income tax that they pay. I think it is now down to somewhere in the neighbourhood of 30 per cent or less, or an average of 20, where it used to be that corporations and individuals paid roughly 50/50 of the revenue derived from taxes. It is not that way any more.

There are approximately 180,000 corporations that made a profit but paid no income tax. Those records are available to you.

So I would suggest that, if you want to consider some of those things in this discussion, while our suggestion may not be a total answer to the deficit, it would sure lead a long way. There was a professor in Toronto who gave an example of just what could be done with income tax brackets alone and still raise the same money that is being suggested would be raised through the GST. He did not suggest major changes, but something in the neighbourhood of about 8.5 per cent on the lower end and about 3 per cent on the upper end of the scale. Those figures are readily available for anyone who wants to look at them and who is interested in trying to address the deficit in a more reasonable way, at least in my view.

**The Chairman:** Mr. Bean, unfortunately, we are going to have to call an end to the interesting direction that the evidence has taken. I can assure you that what you have presented will be carefully reviewed by the committee. We thank you for your presentation.

Our next delegation is from the Professional Institute of the Public Service of Canada. We have with us today Ms. Iris Craig, President; Mr. Blair Stannard, Vice President; and Mr. Pierre Choquette, Research Officer. Who will be the spokesperson?

**Ms. Iris Craig, President, Professional Institute of the Public Service of Canada:** Mr. Chairman, I was not supposed to be here this morning, but I got caught in the Ottawa fog and I could not get away. I had asked Mr. Stannard if he would speak for me, and he is prepared to do that, if that is agreeable to you.

**The Chairman:** Yes. That is fine. We have your brief, which has presumably been reviewed by members of the committee. So rather than go through the brief in detail, Mr. Stannard, perhaps you could highlight the important points that you are trying to make, and then make yourself available for any of the searching questions that this committee sometimes has.

**Mr. Blair Stannard, Vice President, Professional Institute of the Public Service of Canada:** Thank you, Senator Buckwold. We certainly appreciate the invitation of the Chair to participate in the deliberations of the committee. Our brief is

[Traduction]

celui qui gagne 20 000 \$ par année, bien que je n'aie pas l'intention de le faire volontairement.

**Le sénateur Kolber:** Croyez-vous vraiment que ce soit le remède?

**M. Bean:** Augmenter les rentrées d'impôt aiderait. Si vous voulez prendre la peine de vérifier les dossiers, les données existent, mais j'oserais soutenir que les entreprises ont joui d'une réduction importante au cours des quelques dernières années. J'ignore si nous avons les données avec nous, mais leur impôt a certes baissé sensiblement. Je crois que leur part oscille maintenant aux alentours de 30 p. 100 ou moins, qu'il est en moyenne de 20 p. 100, alors qu'auparavant, les entreprises et les particuliers se partageaient le fardeau fiscal moitié-moitié à peu près. Ce n'est plus le cas.

Environ 180 000 entreprises ont affiché un profit mais n'ont pas payé d'impôt. Les dossiers sont là pour le prouver.

Je proposerais, si vous voulez aborder le sujet maintenant, que, bien qu'elle ne soit pas *le* remède au déficit, notre suggestion ferait certainement beaucoup. Je me souviens d'un professeur de Toronto qui donnait un exemple de ce qui pourrait se faire en changeant uniquement les tranches d'imposition pour obtenir les mêmes rentrées qu'au moyen de la TPS. Les changements qu'il suggérait n'étaient pas importants, ils représentaient en fait quelque 8,5 p. 100 dans les tranches de revenu inférieures et environ 3 p. 100, dans les tranches supérieures. Ces chiffres sont à la disposition de quiconque cherche à réduire le déficit de façon plus raisonnable, du moins est-ce mon point de vue.

**Le président:** M. Bean, malheureusement, nous devons mettre fin à cet échange fort intéressant. Je puis vous assurer que votre présentation sera étudiée avec soin par le Comité. Nous vous remercions de votre exposé.

La prochaine délégation vient de l'Institut professionnel de la Fonction publique du Canada. Sont présents aujourd'hui Mme Iris Craig, présidente, M. Blair Stannard, vice-président, et M. Pierre Choquette, chercheur. Qui sera le porte-parole?

**Mme Iris Craig, présidente, Institut professionnel de la Fonction publique du Canada:** Monsieur le président, je n'étais pas censée assister ce matin, mais le brouillard m'a retenue à Ottawa. J'avais demandé à M. Stannard de prendre la parole et il est disposé à le faire, si vous n'y voyez pas d'inconvénient.

**Le président:** Oui, c'est bon. Nous avons en main votre mémoire qui, présument, a été examiné par les membres du Comité, de sorte que plutôt que de l'éplucher, monsieur Stannard, peut-être pourriez-vous faire ressortir les points saillants puis répondre aux questions pénétrantes que pose parfois notre Comité.

**M. Blair Stannard, vice-président, Institut professionnel de la Fonction publique du Canada:** Sénateur Buckwold, je vous remercie. Nous vous savons certes gré de nous avoir invités à participer aux délibérations du Comité. Vous avez déjà notre mémoire, mais il reste plusieurs points à faire valoir.



[Text]

before the committee, but we do have several points that we would like to emphasize.

As far as the clawback itself, one point that we would like to make, which is stated in our brief, is that the government's primary aim through these surtaxes is to cut spending on social programs in the name of deficit reduction. We see that as a major issue and, to all intents and purposes, that appears to us to be the aim of the government in bringing in this legislation.

The second point is that the level defined as being "well off" seems to vary from one piece of legislation to another. For example, in the case of the bill presently being considered, \$50,000 is given as a threshold for being well off, whereas in the case of the GST a level of \$30,000 is specified. We certainly have concerns that these levels seem to be arbitrarily set and could be changed at any time in the future, such as a reduction of the \$50,000 threshold to \$30,000.

The next item is our concern about future changes. We do appreciate that, under the present circumstances there is input being received by the committee from the various interested parties. One of our great concerns is that once this régime is implemented, as far as future changes are concerned, the Canadian people would not have the opportunity to give the government their input, given the far-reaching impact of any potential future changes, notwithstanding the impact of the present proposed legislation itself.

The next item that we would like to highlight is that our members see Bill C-28 as a plan to dismantle the Old Age Security and Family Allowance programs, not only for themselves but virtually for all Canadians. We see it as a plan to destroy the principle of universality. I am sure you have already heard several definitions of that. We consider universality to mean a program where benefits are given to people who meet certain criteria, regardless of their income.

One of the issues we want to deal with here, of course, is the basic recognition of past contributions. As you are probably all aware, there was a line item on the income tax form for many years that dealt with a specific deduction relating to contributions toward pensions. If the pension is given and then taken back, it is perceived that that payment was made. The pension is being paid out and retroactively taken back because it is a benefit that has been paid for. It was paid for directly. It was specified on the form between 1952 and 1972 that that is what that tax was specifically for. What the Institute would like is to recognize the contribution of our parents and our senior citizens, those who raise our future citizens. People have contributed into these various plans on certain understandings and, after the fact, the rules seem to change when it comes to the time of the payout. We believe in universality of old age security and family allowance programs, and we are concerned that it will basically disappear within the next 20 years if Bill C-28 becomes law.

We ourselves have to wonder if the clawback proposal is actually a result of the Free Trade Agreement and whether the

[Traduction]

Pour ce qui est des dispositions de récupération comme telles, nous aimerions faire ressortir, comme il est mentionné dans notre mémoire, que le gouvernement cherche avant tout, au moyen de ces surtaxes, à réduire les sommes consacrées aux programmes sociaux afin de réduire le déficit. Pour nous, cette question revêt une grande importance. À toutes fins utiles, voilà pourquoi le gouvernement a déposé ce projet de loi.

Deuxième point que j'aimerais souligner, le niveau de revenu à partir duquel les Canadiens sont réputés «aisés» semble varier d'une loi à l'autre. Par exemple, dans le projet de loi actuellement à l'étude, le seuil est établi à 50 000 \$ tandis que, lorsqu'il est question de la TPS, il est fixé à 30 000 \$. L'arbitraire avec lequel ces seuils sont fixés et le fait qu'ils puissent changer n'importe quand, par exemple passer de 50 000 \$ à 30 000 \$, nous préoccupe certes.

Par ailleurs, les changements à venir nous inquiètent. Le fait que, dans la conjoncture actuelle, le Comité reçoit des commentaires de divers intéressés nous réjouit. Par contre, que les Canadiens n'aient pas l'occasion de faire connaître leur avis au gouvernement concernant les changements futurs, une fois le régime en place, nous préoccupe beaucoup étant donné les conséquences énormes qu'il pourrait avoir, sans compter les conséquences du projet de loi actuel comme tel.

Ensuite, nous aimerions faire valoir que nos membres perçoivent le projet de loi C-28 comme un plan visant à éliminer les programmes de sécurité de la vieillesse et d'allocations familiales, non seulement pour eux-mêmes mais pour tous les Canadiens. Nous le percevons comme un stratagème pour éliminer le principe d'universalité. Je suis convaincu que vous avez déjà entendu plusieurs définitions de ce principe. Nous entendons par universalité un programme dont les prestations sont accordées à des personnes qui répondent à certains critères, indépendamment de leur revenu.

Une des questions que nous aimerions aborder ici, bien sûr, est la reconnaissance fondamentale des contributions passées. Comme vous le savez probablement, la déclaration de revenu a pendant bien des années comporté une ligne distincte relative à une déduction particulière au titre des cotisations à des régimes de retraite. Si la pension est versée puis reprise, on estime qu'elle a été payée. Cette pension est versée et par la suite retirée puisqu'il s'agit d'une prestation que le retraité a payée. En fait, il a payé directement. Entre 1952 et 1972, le formulaire précisait que cette taxe s'appliquait à la sécurité de la vieillesse. L'Institut aimerait que soit reconnue la contribution de nos parents et de nos aînés, ceux qui élèvent nos générations futures. Les gens ont cotisé à ces divers régimes selon certaines ententes et, après coup, on semble vouloir changer les règles lorsque vient le temps de verser les prestations. Nous croyons au principe d'universalité de la sécurité de la vieillesse et de l'allocation familiale et nous craignons que ces programmes ne disparaissent essentiellement au cours des 20 prochaines années, si le projet de loi C-28 est adopté.

Il y a même lieu de se demander si les dispositions de récupération ne sont pas en fait une conséquence de l'Accord de

*[Text]*

government is trying to bring our social programs more in line with those of the United States. For many years many Canadians have prided themselves—certainly many public servants have—in Canada's having a different social philosophy from the United States. We are not sure, but we are very concerned that this may be part of a government program to bring our benefits more in line with those south of the border while at the same time certain civil servants down there tell us that they admire the administration that we have up here.

We have presented various tables showing the reduction of benefits for people at incomes of \$35,000, \$45,000 and \$55,000. I think the basic thing to note in the table is that for someone with a \$55,000 income today, by the year 2008 he will have his OAS completely eliminated; for someone at an income level of \$45,000, by the year 2023 he will have his OAS eliminated; for those earning \$35,000, the reduction is less, and by the year 2024 they will have a reduction of 65 per cent in their OAS benefits.

We have to consider the cases outlined in the brief. I will not go through the details, but the numbers are there for you to see. We are concerned that a 35-year old Canadian today, who has a \$45,000 net taxable income, will receive only 7 per cent of his benefits when it comes time to retire.

We feel that the clawback discriminates against old age security recipients because they are taxed more than other people at the same income level. Therefore there is a basic inequity in that those receiving the old age security benefit would not be taxed at the same level.

When you are looking at different types of calculations it would appear that younger counterparts may, in fact, get \$911 more, in one case, than those over aged 65. We consider this to be a form of discrimination based on age, and the institute is opposed to discrimination based on age.

When we get into the family allowance benefits, we consider that there are certain inequities. For example, for a one-person family income, as opposed to a two-person pension income, that family would be treated differently. Again we have the same problem with a family with two incomes making up to \$94,000 a year not being subjected to the ceiling, whereas a family with one income of \$52,000 would be subject to the clawback.

In the conclusion we have stated the facts. What we would like to point out is that we oppose initiatives which undermine the financial security of pensioners and parents, not only our members but all Canadians. We feel that proposals that deny their contribution to society over the last number of years are really going against the sacred trust as specified by the Prime Minister in various speeches going back to 1984. We therefore urge the government not to proceed with the clawback provision of Bill C-28 as that affects the Old Age Security and family allowance benefits.

I would be happy to answer any questions honourable senators may have.

*[Traduction]*

libre-échange et si le gouvernement n'est pas en train d'essayer d'aligner nos programmes sociaux sur ceux des États-Unis. Pendant de nombreuses années, beaucoup de Canadiens ont tiré fierté—beaucoup de fonctionnaires, en tous cas—de la politique sociale canadienne, différente de celle des États-Unis. Nous n'en avons pas la preuve, mais nous soupçonnons que le gouvernement pourrait être en train d'essayer d'harmoniser nos programmes sociaux avec ceux de nos voisins alors qu'au même moment, certains fonctionnaires américains nous disent combien ils admirent notre administration.

Nous avons présenté divers tableaux révélant la baisse des prestations selon que le revenu est de 35 000 \$, de 45 000 \$ et de 55 000 \$. L'essentiel à retenir, je crois, est qu'une personne faisant 55 000 \$ aujourd'hui ne touchera aucune prestation de sécurité de la vieillesse en l'an 2008; que celle qui gagne 45 000 \$, en l'an 2023, n'aura droit à aucune prestation de sécurité de la vieillesse; et que celle qui gagne 35 000 \$, si elle est moins affectée, ne touchera que 35 p. 100 de ses prestations en l'an 2024.

Les scénarios exposés dans le mémoire méritent étude. Je ne les passerai pas en détail, mais les chiffres sont éloquentes. Nous craignons que le Canadien de 35 ans ayant aujourd'hui un revenu imposable net de 45 000 \$ ne touche que 7 p. 100 de ses prestations lorsqu'il prendra sa retraite.

À notre avis, les dispositions de récupération sont une forme de discrimination contre les prestataires de sécurité de la vieillesse, car ceux-ci paient plus d'impôt que d'autres ayant le même revenu. Par conséquent, on constate ici une inéquité fondamentale, en ce sens que les prestataires de sécurité de la vieillesse paient plus d'impôt.

Si l'on s'arrête à d'autres genres de calculs, il semblerait que ceux qui n'ont pas 65 ans toucheront en fait 911 \$ de plus dans un scénario, que ceux qui ont plus de 65 ans. Là aussi, il y a discrimination fondée, cette fois, sur l'âge, et l'Institut ne peut souscrire à ce genre de discrimination.

Lorsqu'il est question des prestations d'allocation familiale, nous estimons que le projet comporte certaines inéquités. Par exemple, la famille à seul revenu serait traitée différemment de celle où deux personnes touchent leur pension. C'est toujours le même problème: une famille à deux revenus représentant 94 000 \$ par année n'est pas assujettie au plafond, alors que la famille à un seul revenu de 52 000 \$ tombera sous le coup des dispositions de récupération.

Dans la conclusion, nous énonçons les faits. Nous aimerions souligner que nous sommes opposés aux initiatives qui sapent la sécurité financière des retraités et des parents, non pas seulement de nos membres mais de tous les Canadiens. À notre avis, toute proposition niant leur contribution à la société au cours des quelques dernières années n'est pas aussi sacrée que l'avait promis le Premier ministre dans divers discours remontant à 1984. Nous exhortons donc le gouvernement à ne pas aller plus avant avec la disposition de récupération prévue au projet de loi C-28, étant donné qu'elle touche aux prestations de sécurité de la vieillesse et aux allocations familiales.

Je serai maintenant heureux de répondre aux questions que pourraient avoir les honorables sénateurs.



[Text]

**Senator Olson:** The following sentence is from your brief and is in quotation marks; so I presume that the sentence is taken from an overview of different measures dealing with the deficit, as contained in the *Canadian Economic Observer*. It states: "Ottawa is losing about \$30 billion annually as a result of tax shelters, special grants and incentives to business".

Apparently you have read the rest of that article, and I haven't. Bearing that in mind, does this argue that the government would have lost \$30 billion on the tax shelters, and so forth, on the assumption that if it had not been for the incentive that comes from the tax shelters this level of business would have taken place anyway?

Is that the assumption that they reached before making this statement?

**Mr. Stannard:** We were not analyzing the degree of incentive that would or would not have been there had those incentives been in place. What we are pointing out is that there are other measures in place granting various incentives in large amounts of money, and what we see is that these measures tend to penalize people who very often are at retirement age without the benefit of a fully-indexed pension, or even with a slightly-indexed pension, but whose actual purchasing power would decrease over the next 10 or 20 years.

**Senator Olson:** I do not think you understood my question. All I want to know is what assumption is behind the statement that: "Ottawa is losing about \$30 billion annually as a result of tax shelters, special grants and incentives to business".

Is it the assumption that if those incentives had not been there the volume of business that leads to the calculation of this \$30 billion would have been as high anyway?

**Mr. Stannard:** Of course, I cannot speak authoritatively.

**Senator Olson:** But having read the document, what is your response?

**Mr. Stannard:** Having read the document, what we feel is that it would not necessarily have been of the same magnitude. In other words, by reducing the \$30 billion in incentives one would not necessarily have lost \$30 billion in business.

We are not sure that the degree of incentives actually matches the income coming back into the economy through other means, and our other point is that it appears the incentives are being given to organizations which need them far less than the pensioners. They would benefit from not having a clawback on their pension.

**Senator Kolber:** I have a lot of sympathy with what you are saying because this happens to be one of my pet peeves; nonetheless, is there any way we can find this better spelled out? This is rather fuzzy.

You talk about tax incentives in a global hairy-fairy way without saying that perhaps the \$30 billion in incentives produced business totalling \$200 billion. Was that money wasted or was that money well spent?

[Traduction]

**Le sénateur Olson:** La phrase que je vais lire est tirée de votre mémoire où elle figure entre guillemets. Je suppose donc que cette citation vient d'un aperçu des différentes mesures de réduction du déficit dont il est question dans le *Canadian Economic Observer*. Je lis: «Ottawa perd environ 30 milliards de dollars par année à cause des abris fiscaux, des subventions spéciales et des mesures encourageant les entreprises».

De toute évidence, vous avez eu l'occasion de lire le reste de l'article. Comme je n'ai pu le faire, je vous demanderais si l'on fait cet énoncé en supposant qu'en l'absence des encouragements fiscaux, le volume des affaires se serait maintenu?

Est-ce l'hypothèse sur laquelle repose cet énoncé?

**M. Stannard:** Nous ne cherchions pas à déterminer si les stimulants avaient favorisé les affaires. Nous faisons plutôt ressortir qu'il existe d'autres mesures en place pour donner divers encouragements et que les mesures actuellement préconisées ont tendance à pénaliser ceux qui, bien souvent, atteignent l'âge de la retraite sans pleine indexation, voire sans indexation du tout, mais dont le pouvoir réel d'achat baisserait au cours des 10 à 20 prochaines années.

**Le sénateur Olson:** Je ne crois pas que vous ayez saisi le sens de ma question. J'aimerais savoir sur quelle hypothèse repose l'énoncé: «Ottawa perd environ 30 milliards de dollars par année à cause des abris fiscaux, des subventions spéciales et des mesures encourageant les entreprises».

Suppose-t-on que, si ces encouragements n'avaient pas été offerts, le volume d'affaires ayant mené au calcul de 30 milliards de dollars aurait été réalisé de toute façon?

**M. Stannard:** Bien sûr, je ne puis me prononcer avec autorité.

**Le sénateur Olson:** Mais, après avoir pris connaissance de l'article, quelle est votre réponse?

**M. Stannard:** Nous estimons que le volume n'aurait pas forcément été aussi grand. En d'autres mots, en réduisant les mesures d'encouragement à moins de 30 milliards de dollars, on n'aurait pas forcément fait baisser le volume d'affaires de 30 milliards de dollars.

Nous ne sommes pas convaincus que le degré d'encouragement offert correspond réellement aux rentrées d'autres sources dans l'économie et, par ailleurs, il semble que les encouragements sont accordés à des organismes qui en ont beaucoup moins besoin que les retraités. Ceux-ci gagneraient à ne pas devoir rembourser une partie de leur pension.

**Le sénateur Kolber:** Je sympathise beaucoup avec ce que vous dites car il s'agit là d'une de mes bêtes noires; néanmoins, n'y a-t-il pas moyen de mieux expliquer le phénomène? Cet énoncé est plutôt flou.

Vous parlez d'encouragements fiscaux de manière assez floue sans dire que les 30 milliards de dollars d'encouragements ont peut-être produit l'équivalent de 200 milliards de dollars d'affaires. Cet argent a-t-il été gaspillé ou bien dépensé?



[Text]

I am not criticizing you because I am not sure that this data is available to you, but do you know if there are any studies anywhere extant that deal with this in a more precise way? This is very imprecise. You are almost talking about motherhood and saying that giving away money to business is bad, so we should stop doing that.

**Mr. Stannard:** Again, we were trying to use that as a measure of scale. We do not have any studies available to us. Anything we have available to us would be available to this committee. Our concern related to the billions of dollars being spent on programs; on the other hand, the government has not been able to prove the degree of benefit to the economy. It is the general principles of the economy that we are trying to deal with here and not precise studies.

**Senator Kolber:** Let us take a wild notion; let us say that without that \$30 billion Canada's economy would have topped.

**Mr. Stannard:** I can give you the following example. Many members of our institute are involved in research and development, and we all know what happened to the research and development tax credit. We have people who set up offices in the Republic of Panama who are now being sought by the authorities. I have not seen any great benefit from that. It would be of more benefit to the people who put forward programs to come out with concrete figures and tell us that a program really did benefit the country.

**Senator Kolber:** I am not arguing with you. I think there is a shred of something here, but I do not see it. I would like this proven.

**Mr. Stannard:** We do not have any detailed studies available to us today.

**Senator Kolber:** Do you think they exist anywhere?

**Mr. Stannard:** Personally, I do not believe so—at least not in that detail. Certainly it would be worth someone undertaking this in order to prove factually, one way or the other, the degree to which that \$30 billion has benefited the Canadian economy. I am not sure to what level it can be done. It certainly could be undertaken by someone, but I am not aware of any study that has addressed that.

**The Chairman:** I do not think we can expect Mr. Stannard to be able to provide that information.

**Senator Kolber:** But, Mr. Chairman, when you see a statement like this—

**The Chairman:** I think they are reflecting a generalization that is fairly commonly used without substantiation.

**Senator Kolber:** That is really all I am saying. I am wondering if there are any studies in existence that says that the government spends money well. I do not know of any.

**Senator Perrault:** The government study!

**Senator Olson:** My purpose in asking the question was for my own information. I do not want to have an argument about whether it can be substantiated or not. I want to know if in

[Traduction]

Je ne suis pas en train de vous critiquer car je ne suis pas sûr que vous ayez les données, mais savez-vous s'il existe des études quelque part qui traitent du sujet de façon plus précise? Tout ceci est fort imprécis. Un peu plus, vous nous parlez de maternité et nous dites que c'est mal agir que de donner de l'argent aux entreprises, de sorte que nous devrions cesser de le faire.

**M. Stannard:** Encore une fois, je répète que nous tentions de nous en servir pour établir une échelle. Nous n'avons pas d'études à notre disposition. Tout ce que nous avons serait à la disposition du comité. Nous nous préoccupons des milliards de dollars affectés à des programmes; par contre, le gouvernement n'a pu en prouver les avantages pour l'économie. Nous essayons en fait de parler de grands principes d'économie, non pas d'études précises.

**Le sénateur Kolber:** Allons jusqu'au bout de l'argument et disons que, sans les 30 milliards de dollars, l'économie du Canada se serait affaissée.

**M. Stannard:** Je puis vous donner l'exemple que voici. De nombreux membres de notre institut travaillent en recherche et en développement, et nous savons tous ce qui est arrivé au crédit d'impôt à ce titre. Par contre, nous voyons des gens ouvrir des bureaux dans la République de Panama qui sont recherchés par les autorités. Je ne vois pas où est l'avantage d'avoir aidé ces personnes. Il aurait été beaucoup mieux pour ceux qui proposent des programmes de donner des chiffres concrets et de nous prouver qu'un programme avantage réellement le pays.

**Le sénateur Kolber:** Je ne m'en prends pas à ce que vous dites. Je crois qu'il y a effectivement un grain de vérité ici, mais je ne vois pas lequel. J'aimerais bien qu'on me le prouve.

**M. Stannard:** Nous n'avons pas d'études détaillées pour le prouver.

**Le sénateur Kolber:** Pensez-vous qu'il en existe ailleurs?

**M. Stannard:** Personnellement, non, du moins pas détaillées à ce point. Certes, quelqu'un aurait avantage à entreprendre ce genre d'études afin de prouver à quel point les 30 milliards de dollars ont avantagé l'économie canadienne. Je ne suis pas sûr à quel point cela pourrait se faire. Il est certain que quelqu'un pourrait l'entreprendre, mais je n'ai pas connaissance d'études qui aient porté sur le sujet.

**Le président:** Je ne crois pas que nous puissions nous attendre à ce que M. Stannard nous donne ce genre d'information.

**Le sénateur Kolber:** Cependant, Monsieur le président, lorsqu'un tel énoncé vous passe sous les yeux—

**Le président:** Je crois qu'il témoigne d'une généralisation qui est souvent faite sans preuve.

**Le sénateur Kolber:** Voila ce que j'essaie de dire, en réalité. Je me demande s'il existe quelque part des études d'après lesquelles le gouvernement dépense bien l'argent. Je n'en connais pas personnellement.

**Le sénateur Perrault:** Les études du gouvernement!

**Le sénateur Olson:** Je posais la question pour ma propre gouverne. Je ne tiens pas à lancer un débat pour savoir s'il peut se justifier. Je veux simplement savoir si, en fait, nous avons

[Text]

fact \$30 billion was lost as a result of tax shelters, special grants, and so on, on the assumption that all of that business would have been out there without the incentives that tax shelters provide. I guess that is the assumption.

**Mr. Stannard:** To a large degree, yes. I cannot say whether it would be 90 per cent or 100 per cent.

**Senator Olson:** I would like to ask about that next statement, which I presume is attributed to the National Union of Provincial Government Employees called "Understanding Tory Tax Reform":

if the corporate sector's tax share had matched that of individual tax payers in 1988, Canada would have enjoyed a \$18.5 billion surplus instead of a \$40 billion deficit.

That means that from this source there would have been \$58.5 billion more paid. What is that figure based on?

**Mr. Stannard:** That is based on the research in the source quoted. The study is available if you wish to have more details, but it is fairly lengthy.

**Senator Olson:** I really would like it because somewhere in your brief you talk about the percentage of taxation paid by corporations and individuals. Is it strictly the application of that formula that leads to this statement?

**Mr. Stannard:** It refers to the percentage of revenues from private persons versus corporate taxes. If you take the per cents and multiply it by the incomes you arrive at a figure.

**Senator Olson:** Therefore, if you took the corporation tax, which is 10.5 per cent according to your figures, and used 55.5 per cent, or whatever it was at some point in time, that is how you arrive at these figures in that statement saying that there would have been \$58.5 billion more revenue.

**Mr. Stannard:** If they had paid the same percentage as private individuals. The detailed calculations and background references are available in the other study. I did not understand that you wanted me to read the other study or to quote at length from it. When the Chairman introduced us, I assumed that we were going to touch on various points. I could quote at length from the other study to provide you with details of the calculation, but I am not sure that is what the committee wishes.

**Senator Olson:** I am not asking you to do that.

**Mr. Stannard:** Would you like a copy of the other study to be made available to you?

**The Chairman:** I think what the senator is getting at is that these are questions that have been raised previously.

**Mr. Stannard:** We could submit copies of the other study so that the calculations would be available to all of you.

**The Chairman:** I do not think we would want you to go to that trouble.

**Mr. Stannard:** In general it is the application of the percentage to the corporate earnings versus private earnings.

[Traduction]

gaspillé 30 milliards de dollars à cause d'abris fiscaux, de subventions spéciales, etc., puisque le volume d'affaires aurait été le même en l'absence de mesures d'encouragement. Voilà l'hypothèse, je suppose.

**M. Stannard:** Dans une grande mesure, oui. Je ne puis dire, par contre, si le volume aurait atteint 90 ou 100 p. 100.

**Le sénateur Olson:** J'aimerais aussi poser des questions au sujet de l'énoncé suivant qui, je suppose, est attribué au Syndicat national de la fonction publique provinciale et s'intitule «*Understanding Tory Tax Reform*»:

«... si la part d'impôt du secteur des affaires avait correspondu à celle des particuliers en 1988, le Canada aurait enregistré un surplus de 18,5 milliards de dollars plutôt qu'un déficit de 40 milliards de dollars».

C'est dire que de cette source on aurait pu tirer 58,5 milliards de plus. Sur quoi se fonde-t-on pour arriver à un tel chiffre?

**M. Stannard:** Tout vient de la recherche décrite dans la source citée. L'étude existe, si vous désirez avoir plus de détails, mais elle est assez longue.

**Le sénateur Olson:** J'aimerais bien l'avoir car, quelque part dans votre mémoire, vous discutez du pourcentage d'impôt payé par les entreprises et les particuliers. Est-ce la stricte application de cette formule qui entraîne l'énoncé?

**M. Stannard:** Elle précise le pourcentage de rentrées provenant de particuliers par opposition à l'impôt versé par les entreprises. Si vous prenez les pourcentages et les multipliez par les revenus, vous arrivez à ce chiffre.

**Le sénateur Olson:** Donc, si l'on prend l'impôt actuel versé par les entreprises, qui est de 10,5 p. 100 d'après vos chiffres, et que l'on s'en reporte aux 55,5 p. 100 à peu près d'antan, les résultats seront les chiffres donnés dans l'énoncé, c'est-à-dire qu'il y aurait eu 58,5 milliards de plus de rentrées.

**M. Stannard:** Si les entreprises payaient le même pourcentage d'impôt que les particuliers. L'autre étude fait état du calcul détaillé et donne des références. Je n'avais pas compris que vous vouliez que je lise l'autre étude ou que j'en cite de grands passages. Lorsque le président nous a présentés, j'ai supposé que nous aborderions plusieurs sujets. Je pourrais vous citer en longueur des passages de l'autre étude afin de vous expliquer davantage le calcul, mais je ne suis pas sûr que c'est ce que désire le Comité.

**Le sénateur Olson:** Je ne vous demande pas de le faire.

**M. Stannard:** Aimerez-vous avoir copie de l'autre étude?

**Le président:** Je crois que le sénateur essaie de dire que ces questions ont déjà été soulevées.

**M. Stannard:** Nous pourrions remettre copie de l'autre étude afin que vous ayez tous accès au calcul.

**Le président:** Je ne crois pas que nous voulions que vous donniez toute cette peine.

**M. Stannard:** En règle générale, on applique le pourcentage des gains des entreprises contre celui du revenu des particuliers.



[Text]

**Senator Kolber:** Did corporations earn enough to equal the number that you talked about?

**Mr. Stannard:** That was the number we arrived at from the research. It will depend on your write-offs, deductions, incentives and everything else.

**Senator Kolber:** Wait a minute. Now you are talking about revamping the whole Tax Act.

**Senator Cogger:** We tax everyone on income as opposed to profits.

**Senator Kolber:** We should go back to the theory that a buck is a buck is a buck so that there is no depreciation or write-offs.

**Mr. Stannard:** But we are taxing back on income, and income equates to revenue.

**Senator Kolber:** I know, but in most businesses there is depreciation because part of your equipment does erode or go rotten and must be replaced. This sounds like basic economics to me. I find it to be a very fuzzy statement, but perhaps you are right. I do not know. I am no more knowledgeable than you are.

**The Chairman:** The generalization that we get from many of our witnesses is that there are other sources of revenue that remain untapped which are not clearly outlined and supported. I think that is really what Senator Kolber and Senator Olson are getting at.

**Senator Olson:** I was interested in that because if it can be substantiated, that would be a very good source. \$58 billion is a lot of money.

**Mr. Stannard:** Unfortunately, Mr. Chairman, I have not had the benefit of hearing the previous testimony, otherwise I might have been able to speak more explicitly to the subject.

**The Chairman:** I am not sure it would have helped you.

**Mr. Stannard:** In trying to say what might have happened to the economy we have taken numbers from other sources, and the background material is available and a copy can be supplied if the committee so wishes.

**The Chairman:** It is important in the sense that the government says it needs money. What it is doing in Bill C-28 is raising nearly \$500 million through the old age security clawback and family allowance when the program is fully operative. That is a lot of money. It is half of a billion dollars. For the most part it is coming off the backs of senior citizens, which is part of the problem. As I say, the government is saying that it must get money from somewhere and this is one way of doing it. Other witnesses have said that there are alternative sources of revenue that have been neglected or not exploited, which is what the committee members are after. We would like to find something like that.

**Mr. Stannard:** I am sure I could repeat some of the testimony of previous witnesses because you have heard the basic arguments, but our point is that it appears that the revenue is being raised from the source that can least afford it, which is the pensioners. Many pensioners in Canada do not have the benefit of indexed pension plans, and many of them are living

[Traduction]

**Le sénateur Kolber:** Les entreprises ont-elles gagné suffisamment pour égaler le nombre dont vous parlez?

**M. Stannard:** C'est le nombre auquel a abouti la recherche. Tout dépendra des sommes radiées, des déductions, des encouragements et de tout le reste.

**Le sénateur Kolber:** Un instant, je vous prie. Vous parlez maintenant de refondre toute la Loi de l'impôt sur le revenu.

**Le sénateur Cogger:** Tous sont imposés d'après leur revenu, non pas d'après les bénéfices.

**Le sénateur Kolber:** Nous devrions revenir au bon vieux principe qu'un dollar vaut toujours un dollar, sans dépréciation ni amortissement.

**M. Stannard:** Mais nous sommes en train d'imposer un revenu, et revenu égale rentrées.

**Le sénateur Kolber:** J'en suis conscient, mais dans la plupart des entreprises, l'équipement est déprécié lorsqu'il s'use et doit être remplacé. À mon avis, il s'agit là de principes économiques de base. Je trouve cet énoncé très flou, mais peut-être avez-vous raison. Je ne sais pas. Je n'en sais pas plus que vous.

**Le président:** La généralisation faite par bon nombre de nos témoins est qu'il existe d'autres sources de revenu qui ne sont pas mises à profit. Cependant, elles ne sont pas bien expliquées et documentées. Je crois que c'est réellement ce que le sénateur Kolber et le sénateur Olson essaient de dire.

**Le sénateur Olson:** Le point m'intéressait car s'il peut être documenté, cette source de rentrées serait excellente. Cinquante-huit milliards de dollars représentent beaucoup d'argent.

**M. Stannard:** Malheureusement, Monsieur le président, je n'ai pu entendre le témoignage précédent, sans quoi j'aurais peut-être pu être plus explicite à ce sujet.

**Le président:** Je ne crois pas que cela vous aurait aidé.

**M. Stannard:** Afin d'expliquer ce qui aurait pu arriver à l'économie, nous avons tirés des chiffres d'autres sources. La documentation existe de sorte que nous pouvons en fournir copie au Comité.

**Le président:** C'est important, en ce sens que le gouvernement déclare avoir besoin d'argent. En déposant le projet de loi C-28, le gouvernement récupère presque 500 millions de dollars des prestations de sécurité de la vieillesse et des allocations familiales, une fois le programme entièrement opérationnel. C'est toute une somme, un demi-milliard de dollars. Elle vient en grande partie des poches de nos aînés, d'où le problème, en partie. Comme je l'ai dit, le gouvernement déclare qu'il doit trouver d'autres façons de renflouer ses coffres et que c'est là une façon de le faire. D'autres témoins ont déclaré qu'il existe d'autres moyens qui ont été soit négligés soit inexploités, et ce sont ces moyens que le Comité cherche à identifier.

**M. Stannard:** Je suis sûr que je pourrais reprendre une partie des arguments des autres témoins car vous avez entendu les arguments de fond. Toutefois, il nous semble que l'on va chercher les recettes dans les poches de ceux qui peuvent le moins se le permettre, c'est-à-dire des retraités. De nombreux retraités au Canada n'ont pas de régime indexé, et bon nombre



*[Text]*

below what the government has defined as the poverty line. Given that the clawback is indexed at the cost of living minus 3 per cent, more and more people will fall below that line as the years go by. In fact, in 20 years if we were to have inflation similar to that of the 1980-1981 period, with 22 per cent mortgages, you might find that the welfare payments are in excess of the cap on the pension, and therefore no one will be in receipt of a pension.

The point is that if the purpose of the legislation is to remove universality, we felt that should have been stated up front, and it would have been accepted at face value for what it was. To say on one hand that, no, we are still guaranteeing the sacred trust and universality of these programs but, on the other hand, that we are going to tax it all back, is inequitable. In several cases we have shown how people of different ages are treated differently, which we consider to be discrimination. The institute is opposed to that, as it is opposed to any other form of discrimination. We also consider cases inequitable where you have differences between a one income family, where someone is marginally over the cap, and a two income family making almost double but just under the cap, but not through any fault of the individuals. As has been pointed out, pensions are not bargainable under public service legislation. If they were, people might opt to not have a pension at all; then they could collect OAS and invest their money elsewhere. If this is being used as a revenue-gathering exercise, that is one thing. If it is being used to change social policy in Canada, that is another issue. We have made several assumptions, based on how we read the draft legislation. We may be wrong or we may be correct; we do not know. We wait to hear from our betters as to how it was intended.

However, our basic concern is that we feel, by quoting some of these numbers, that there is money within corporate taxes or reduction of incentives that can be had. On the other hand, as my predecessor has said, I am prepared personally to pay more taxes to reduce the burden on a senior citizen who is having his pension clawed back.

The way this legislation is drafted is inequitable for various reasons. Thus it causes discrimination. Discrimination is the basis of our argument. We do not feel there should be discrimination.

There is also the fact that it is an arbitrary number, and it varies from legislation to legislation and could be changed at any time. Once the bill passes it could be set to \$30,000 next year, \$2,000 the next year and completely eliminated without going through the type of discussion that we are having at this point.

**The Chairman:** Let me ask you the same question I asked the Public Service Alliance of Canada. The government, in justifying what it is doing, says to the old age pensioners of the country that they will watch the effect of this bill. If there is any hardship, they will increase the threshold from \$50,000 to

*[Traduction]*

vivent en deçà de ce que le gouvernement a qualifié de seuil de pauvreté. Comme la récupération est indexée au coût de la vie, moins 3 p. 100, de plus en plus de gens tomberont en deçà du seuil au fil des ans. En fait, en 20 ans, si l'inflation se maintient à peu près à ce que nous avons vécu en 1980-1981, le coût des hypothèques atteignant 22 p. 100, vous pourriez vous retrouver avec des prestations de bien-être social supérieures au plafond imposé sur les pensions, de sorte que personne ne touchera de pension de retraite.

L'essentiel, c'est que si cette loi a pour objet d'éliminer l'universalité, nous sommes d'avis que cela aurait dû être énoncé au départ et que le projet de loi aurait été accepté pour ce qu'il était. Mais dire, d'une part, que l'on préserve le caractère sacré et l'universalité des programmes sociaux tout en affirmant, d'autre part, que nous allons récupérer une partie des prestations est inequitable. Dans plusieurs cas, nous avons montré comment des personnes d'âges différents sont traitées différemment, ce que nous estimons être de la discrimination. L'Institut s'y oppose, tout comme il s'oppose à toute autre forme de discrimination. Nous estimons également inequitable d'établir une distinction entre la famille à un seul revenu qui dépasse de peu le plafond et la famille à deux revenus qui fait presque le double mais ne dépasse pas le plafond, sans qu'il y ait là faute des particuliers. Comme il a été souligné, les pensions ne sont pas négociables en vertu de la loi régissant l'administration fédérale. Si elles l'étaient, certains choisiraient peut-être de ne pas cotiser du tout à un régime, de sorte qu'ils pourraient toucher les prestations de sécurité de la vieillesse et investir leur argent ailleurs. Chercher à augmenter les recettes est une chose. S'en servir comme prétexte pour changer la politique sociale au Canada en est une autre. Nous avons fait plusieurs hypothèses, à la lumière de notre interprétation du projet de loi. Peut-être sommes-nous dans l'erreur, ou avons-nous raison; nous ne savons pas. Nous attendons que les législateurs nous expliquent leurs intentions.

Cependant, certains chiffres cités nous laissent croire qu'il y aurait moyen d'augmenter les rentrées en accroissant l'impôt payé par les entreprises ou en réduisant les encouragements dont elles jouissent. Comme l'a déclaré mon prédécesseur, je suis personnellement disposé à payer plus d'impôt pour réduire le fardeau imposé aux aînés qui seront touchés par la disposition de récupération.

La façon dont cette loi est rédigée est inequitable pour plusieurs raisons. Ainsi, elle est source de discrimination. La discrimination est le fondement même de notre argument. Nous ne croyons pas qu'elle ait sa place.

Le chiffre arbitraire qui varie d'une loi à une autre et qui pourrait être changé à volonté nous inquiète également. Une fois le projet de loi adopté, le seuil pourrait passer à 30 000 \$ l'année prochaine, à 2 000 \$ l'année suivante et être complètement éliminé sans qu'il y ait débat.

**Le président:** Permettez-moi de vous poser la même question que j'ai posée aux représentants de l'Alliance de la fonction publique du Canada. Pour justifier la disposition de récupération, le gouvernement déclare aux retraités du pays qu'il surveillera l'effet qu'a ce projet de loi. S'il crée trop de difficultés,

[Text]

\$60,000 to \$70,000 to match the problems that will be created. Why are you not prepared to accept the assurance of the government that they will respect that threshold by increasing it to match inflation?

**Mr. Stannard:** When people say that this cap would be indexed at the CPI minus 3 per cent, the immediate assumption of a lot of the general public we have dealt with is that they are going to be 3 per cent less well-off every year from now on, assuming everything else stays the same and the CPI continues on. If the legislation contained the words or the formulae, or whatever, that would guarantee the increasing of an amount, then people would have less concerns than if it were an arbitrary thing left to the goodwill of this or a future government. The promises of a government of today may not be the policies of a government 10 or 20 years hence. We have seen that when parties change and the governments change, social policies drastically change.

We all have to have faith in our government. If we did not have faith in the government as a whole and as an institution then the country would be in bad shape. However, the good intentions of the government of the day may not necessarily return to us in the actions of a government 10 or 20 years down the road.

The concern of the people is that this appears to be an arbitrary process. The \$50,000 figure, just like the \$30,000 figure with the GST, appears to have dropped out of the air. The concern is that because this number has supposedly appeared in an arbitrary manner, it could be changed upwards or downwards, based on the whim of the government of the day and their policies. A mechanism should be built right into the legislation to say that the government recognizes that various factors may account for the figure. This is the legal mechanism, because it takes more effort to change a piece of legislation than change a rate. It requires public interaction, which we are encouraging. As we said in our brief, when people are called forward to give testimony, things can change. However, once something is cast in stone, and it is only the rate that changes, there is not that degree of public dialogue and input that you are receiving now. Once this process is over, the rate could be changed at the desire of the government of the day.

Canadians work all their life to get their pensions. We feel that when there is a significant change to that system, they would like a higher degree of input to their legislators.

**Senator Anderson:** Perhaps that difference between the \$50,000 and \$30,000 is because senior citizens have been making contributions. If they had not been making contributions, perhaps that would be \$30,000.

**Mr. Stannard:** Our concern is that next year it could be changed to \$30,000 without any consultation with the public. I have spoken to many people who feel that it is goods they have paid for. They saw the line on their income tax form and they paid into it. I have not heard the government say that it is \$50,000 instead of \$30,000 because of the contributions. I am sure the public would welcome as much information as possible on how the numbers were determined.

[Traduction]

il relèvera le seuil de 50 000 \$ à 60 000 \$, voire à 70 000 \$, selon la gravité de la situation. Pourquoi n'êtes-vous pas disposés à faire confiance au gouvernement lorsqu'il affirme que le seuil augmentera si l'inflation est plus forte?

**M. Stannard:** Lorsqu'on dit que le seuil sera indexé selon l'Indice des prix à la consommation moins 3 p. 100, beaucoup supposent immédiatement que, désormais, ils disposeront toujours de 3 p. 100 de moins chaque année, en supposant que toutes choses sont égales d'ailleurs et que l'Indice des prix à la consommation se maintient. Si le projet de loi comportait des mots, une formule, que sais-je, qui garantisse le relèvement du plafond, alors les gens seraient moins préoccupés. Ici, l'arbitraire règne, selon la bonne volonté du gouvernement actuel ou d'un autre. Les promesses du gouvernement actuel pourraient bien ne pas être la politique du gouvernement dans 10 ou 20 ans. Nous avons pu constater que, lorsque les partis ou que les gouvernements changent, la politique sociale en prend pour son rhume.

Nous devons tous faire confiance à notre gouvernement. Si nous n'avions pas foi en notre gouvernement comme tel et en tant qu'institution, le pays serait alors assez mal en point. Cependant, les bonnes intentions du gouvernement actuel ne se traduiront pas forcément par les mesures voulues dans 10 ou 20 ans.

En fait, c'est la nature arbitraire du processus qui semble inquiéter. Le seuil de 50 000 \$, tout comme le seuil de 30 000 \$ applicable à la TPS, semble tomber du ciel. Si ce chiffre tient de l'arbitraire, alors il peut changer à la hausse comme à la baisse, au goût du gouvernement du jour et de ses politiques. Il faudrait que le projet de loi comporte un mécanisme expliquant les divers facteurs dont le gouvernement tient compte pour arriver à ce chiffre. Il faudrait prévoir une formule juridique, car il est plus difficile de changer une loi que de changer un taux. Il faut qu'il y ait interaction avec le grand public, ce que nous encourageons. Comme nous l'avons affirmé dans notre mémoire, lorsque les gens sont appelés à témoigner, tout est possible. Cependant, une fois le principe coulé dans le béton, seul le taux variant, il n'y a plus de dialogue et de participation. Une fois le processus achevé, le taux pourrait être changé selon le bon vouloir du gouvernement du jour.

Les Canadiens travaillent toute leur vie pour toucher leur pension. Nous estimons que, lorsqu'un changement important est envisagé à ce régime, ils devraient pouvoir participer davantage à l'élaboration de la loi.

**Le sénateur Anderson:** Peut-être la différence entre le seuil de 50 000 \$ et celui de 30 000 \$ est-elle attribuable au fait que les aînés ont cotisé. S'ils n'avaient pas versé de contributions, peut-être le seuil serait-il de 30 000 \$.

**M. Stannard:** L'an prochain, le seuil pourrait être abaissé à 30 000 \$ sans consulter la population; voilà ce qui nous inquiète. J'ai parlé à de nombreux gens qui estiment que les prestations de retraite sont un bien qu'ils ont payé. Ils ont inscrit leur versement contre la ligne à cet effet dans leur déclaration d'impôt. Je n'ai pas entendu le gouvernement dire que le seuil était fixé à 50 000 \$ plutôt qu'à 30 000 \$ à cause des contributions. Je suis convaincu que le public accueillerait à bras



[Text]

Notwithstanding that, should the government change in the future, the good intentions of any present government to uphold sacred trusts might not be carried out in the future. Certainly, putting things into legislation is a way to guarantee equity, even if it is only the perception of equity, as opposed to the fact that equity really is or is not carried out. It is the perception to the general public of Canada that this is an equitable system. Right now, I believe the general public perceives that this proposal is not an equitable one and that something they have paid for is being taken away from them, even if it is in a somewhat roundabout manner. Also there is the fact that it is pegged below the cost of living and therefore it indicates that people will have a decreased quality of life in their retirement years.

**The Chairman:** Ms. Craig, would you like to comment?

**Ms. Craig:** I agree entirely with what Mr. Stannard has said. The arbitrary nature of this is a worry to all of our members. If the government can decide that \$50,000 is the figure and not tell us how or why the decision was made, there will be freewheeling with universality, which most of us consider sacred. We would like the government to explain how it reached the \$30,000 figure in the Goods and Service Tax as well as with the clawback.

This legislation is very serious for our pensioners. We are all moving into that age, so we must look after seniors. We must demand that the government give us an explanation if it is going to move on this. This legislation really gives the government freewheeling. It worries us to think what the next step will be.

**The Chairman:** I would like to thank the witnesses for appearing before us. You have reaffirmed the objections that are inherent in this bill, which we have heard from many other groups.

**Ms. Craig:** We would like to thank you for the opportunity to appear before you.

The Committee adjourned.

[Traduction]

ouverts le plus de renseignements possibles sur la façon dont les nombres ont été établis.

Néanmoins, si le pouvoir changeait de mains, il n'est pas assuré que le nouveau gouvernement respecterait les promesses du gouvernement actuel. Certes, de coucher en clair ses intentions dans la loi garantit l'équité, même s'il ne s'agit que d'une perception, que l'équité existe ou non. Le grand public canadien tient le régime actuel pour équitable. Je crois que l'opinion publique condamne le projet de loi comme inéquitable parce qu'elle estime avoir payé quelque chose qui lui est retiré, même si c'est de façon détournée. S'ajoute le fait que le seuil est fixé en deçà du coût de la vie et, par conséquent, que les gens déduisent qu'ils jouiront de moins de qualité de vie durant leur retraite.

**Le président:** Madame Craig, auriez-vous des commentaires à faire?

**Mme Craig:** Je suis tout à fait d'accord avec ce qu'a dit M. Stannard. La nature arbitraire du processus préoccupe tous nos membres. Si le gouvernement a le pouvoir de fixer le seuil à 50 000 \$ sans nous dire comment il est arrivé à ce chiffre, il aura les coudées franches avec l'universalité des programmes sociaux, que la plupart d'entre nous considèrent sacrée. Nous aimerions que le gouvernement explique comment il est arrivé à un seuil de 30 000 \$ pour la taxe des produits et services, ainsi qu'à celui de récupération.

Cette loi revêt une très grande importance pour nos retraités. Nous avançons tous en âge, de sorte que nous devons nous occuper de nos aînés. Nous devons exiger des explications du gouvernement s'il est déterminé à aller plus avant dans cette voie. Le projet de loi donne vraiment les coudées franches au gouvernement. Tous se demandent quelle sera la prochaine étape.

**Le président:** Je tiens à remercier les témoins d'être venus. Vous avez réaffirmé les objections que soulève le projet de loi, que nous avons entendues de bien d'autres groupes.

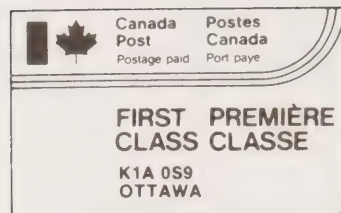
**Mme Craig:** Nous-mêmes, nous vous remercions de nous avoir invités à témoigner ici.

Le Comité suspend ses travaux.









*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

## WITNESSES—TÉMOINS

*From the Public Service Alliance of Canada:*

Mr. Daryl T. Bean, National President;  
Mr. Stephen Jelly, Executive Assistant to the Executive  
Management Committee.

*From The Professional Institute of the Public Service of  
Canada:*

Ms. Iris Craig, President;  
Mr. Blair Stannard, Vice President;  
Mr. Pierre Choquette, Research Officer.

*De l'Alliance de la Fonction publique du Canada:*

M. Daryl T. Bean, président national;  
M. Stephen Jelly, adjoint exécutif au Comité exécutif de  
gestion.

*De l'Institut professionnel de la Fonction publique du Canada:*

M<sup>me</sup> Iris Craig, présidente;  
M. Blair Stannard, vice-président;  
M. Pierre Choquette, agent de recherche.





Second Session  
Thirty-fourth Parliament, 1989-90

Deuxième session de la  
trente-quatrième législature, 1989-1990

## SENATE OF CANADA

---

## SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chairman:*  
The Honourable SIDNEY L. BUCKWOLD

---

*Président:*  
L'honorable SIDNEY L. BUCKWOLD

---

Wednesday, March 14, 1990

Le mercredi 14 mars 1990

**Issue No. 26**

**Fascicule n° 26**

**Seventh proceedings on:**

**Septième fascicule concernant:**

Bill C-28, An Act to amend the Income Tax Act, the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Federal Post-Secondary Education and Health Contributions Act, the Old Age Security Act, the Public Utilities Income Tax Transfer Act, the War Veterans Allowance Act and a related Act

Projet de loi C-28, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu, la Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement post-secondaire et de santé, la Loi sur la sécurité de la vieillesse, la Loi sur le transfert de l'impôt sur le revenu des entreprises d'utilité publique, la Loi sur les allocations aux anciens combattants et une loi connexe

**Second proceedings on:**

**Deuxième fascicule concernant:**

Bill S-8, An Act to amend the Copyright Act

Projet de loi S-8, Loi modifiant la Loi sur le droit d'auteur

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Sidney L. Buckwold, *Chairman*

The Honourable Jean-Marie Poitras, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Anderson	*MacEachen, P.C. (or Frith)
Austin, P.C.	*Murray, P.C. (or Doody)
Buckwold	Olson, P.C.
Cogger	Perrault, P.C.
Kelly	Poitras
Kirby	Roblin, P.C.
Kolber	Simard

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable Sidney L. Buckwold

*Vice-président:* L'honorable Jean-Marie Poitras

Les honorables sénateurs:

Anderson	*MacEachen, c.p. (ou Frith)
Austin, c.p.	*Murray, c.p. (ou Doody)
Buckwold	Olson, c.p.
Cogger	Perrault, c.p.
Kelly	Poitras
Kirby	Roblin, c.p.
Kolber	Simard

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Wednesday, January 24, 1990:

"The Order of the Day being read,  
With leave of the Senate,

The Honourable Senator Buckwold resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Simard, seconded by the Honourable Senator Murray, P.C., for the second reading of the Bill C-28, An Act to amend the Income Tax Act, the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Federal Post-Secondary Education and Health Contributions Act, the Old Age Security Act, the Public Utilities Income Tax Transfer Act, the War Veterans Allowance Act and a related Act.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative, on division.

The Bill was then read the second time, on division.

The Honourable Senator Simard moved, seconded by the Honourable Senator Poitras, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative".

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Tuesday, February 13, 1990:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Marsden, seconded by the Honourable Senator Turner, for the second reading of the Bill S-8, An Act to amend the Copyright Act.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Marsden moved, seconded by the Honourable Senator Turner, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 24 janvier 1990:

«À la lecture de l'Ordre du jour,  
Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Buckwold reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Simard, appuyé par l'honorable sénateur Murray, C.P., tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-28, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu, la Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement postsecondaire et de santé, la Loi sur la sécurité de la vieillesse, la Loi sur le transfert de l'impôt sur le revenu des entreprises d'utilité publique, la Loi sur les allocations aux anciens combattants et une loi connexe.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée, à la majorité.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois, à la majorité.

L'honorable sénateur Simard propose, appuyé par l'honorable sénateur Poitras, que le projet de loi soit déferé au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 13 février 1990:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Marsden, appuyé par l'honorable sénateur Turner, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi S-8, Loi modifiant la Loi sur le droit d'auteur.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Marsden propose, appuyé par l'honorable sénateur Turner, que le projet de loi soit déferé au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Gordon L. Barnhart

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, MARCH 14, 1990  
(29)

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met at 7:30 p.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Sidney L. Buckwold, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Anderson, Buckwold, Cogger, Kelly, Kirby, Olson, and Roblin. (7)

*Other Senators present:* The Honourable Senators Marsden and Molgat.

*In attendance: From the Research Branch, Library of Parliament:* Mr. Marion Wrobel, Senior Analyst; Mr. Anthony Chapman, Research Officer, Economics Division.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

*Witnesses:*

*From the Canadian Labour Congress:*

Mr. Robert Baldwin, National Director, Technical Services;  
Ms. Cynthia Wiggins, National Representative, Technical Services.

*From the Armed Forces Pensioners' and Annuitants' Association of Canada:*

LCol. Bohdan Yarymowich, Retired.

*From The Canadian Association of University Teachers:*

Mr. Robert Kerr, Vice President; Professor of Law, University of Windsor;  
Mr. Donald Savage, Executive Secretary; Professor of History, Carleton University;  
Mr. Howard Snow, Professional Officer.

The Committee, in compliance with the Order of Reference dated January 24, 1990, resumed its study of Bill C-28, An Act to amend the Income Tax Act, the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Federal Post-Secondary Education and Health Contributions Act, the Old Age Security Act, the Public Utilities Income Tax Transfer Act, the War Veterans Allowance Act and a related Act.

The witnesses from the Canadian Labour Congress made a statement and answered questions.

The witness from the Armed Forces Pensioners'/Annuitants' Association of Canada made a statement and answered questions.

The witnesses from the Canadian Association of University Teachers made a statement and answered questions.

*It was—*

*Agreed,* that the following be filed as an exhibit with the Clerk of the Committee:

"A Brief to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce Concerning the Taxation of Old Age

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 14 MARS 1990  
(29)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 19 h 30, sous la présidence de l'honorable sénateur Sidney L. Buckwold (président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Anderson, Buckwold, Cogger, Kelly, Kirby, Olson et Roblin. (7)

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Marsden et Molgat.

*Présents: Du Service de recherche, Bibliothèque du Parlement:* M. Marion Wrobel, analyste principal; M. Anthony Chapman, attaché de recherche, Division de l'économie.

*Également présents:* Les sténographes du Sénat.

*Témoins:*

*Du Congrès du travail du Canada:*

M. Robert Baldwin, directeur national, Services techniques;  
M<sup>me</sup> Cynthia Wiggins, représentante nationale, Services techniques.

*De l'Association canadienne des pensionnés et rentiers militaires:*

LCol. Bohdan Yarymowich, retraité.

*De l'Association canadienne des professeurs d'université:*

M. Robert Kerr, vice-président; professeur de droit, université de Windsor;  
M. Donald Savage, secrétaire général; professeur d'histoire, université Carleton;  
M. Howard Snow, professionnel.

Le Comité, conformément à son ordre de renvoi du 24 janvier 1990, poursuit son étude du projet de loi C-28, Loi modifiant la Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement postsecondaire et de santé, la Loi sur la sécurité de la vieillesse, la Loi sur le transfert de l'impôt sur le revenu des entreprises d'utilité publiques, la Loi sur les allocations aux anciens combattants et une loi connexe.

Les représentants du Congrès du travail du Canada font une déclaration et répondent aux questions.

Les représentants de l'Association canadienne des pensionnés et rentiers militaires font une déclaration et répondent aux questions.

Les représentants de l'Association canadienne des professeurs d'université font une déclaration et répondent aux questions.

*Il est convenu—*Que le document suivant soit déposé auprès du greffier du Comité:

Mémoire présenté au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce sur l'imposition des prestations de

Security Benefits Bill C-28" (English—4 pages/French—4 pages) (*Exhibit A-28*).

The Committee, in compliance with the Order of Reference dated February 13, 1990, resumed its consideration of Bill S-8, An Act to amend the Copyright Act.

The witnesses from the Canadian Association of University Teachers made a statement and answered questions.

*It was—*

*Agreed*, that the following be filed as an exhibit with the Clerk of the Committee:

"A Brief to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce Concerning Copyright Bill S-8" (English—11 pages/French—11 pages) (*Exhibit A-29*).

At 9:10 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

sécurité de la vieillesse—Projet de loi C-28 (Anglais: 4 pages, français: 4 pages) (*Document A-28*).

Le Comité, conformément à son ordre de renvoi du 13 février 1990, poursuit son étude du projet de loi S-8, Loi modifiant la Loi sur le droit d'auteur.

Les représentants de l'Association canadienne des professeurs d'université font une déclaration et répondent aux questions.

*Il est convenu*—Que le document suivant soit déposé auprès du greffier du Comité:

Mémoire au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce sur les droits d'auteur—Projet de loi S-8 (anglais: 11 pages, français: 11 pages) (*Document A-29*).

À 19 h 10, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

*ATTESTÉ:*

*Le greffier du Comité*

Timothy Ross Wilson

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, March 14, 1990

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill C-28, to amend the Income Tax Act, the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Federal Post-Secondary Education and Health Contributions Act, the Old Age Security Act, the Public Utilities Income Tax Transfer Act, the War Veterans Allowance Act and a related Act; and Bill S-8 to amend the Copyright Act, met this day at 7.30 p.m. to give consideration to the bills.

**Senator Sidney L. Buckwold** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, I will call the meeting to order and welcome our witnesses this evening. With our first two delegations, we are continuing our study of Bill C-28. We are very pleased to have with us representatives of the Canadian Labour Congress, Mr. Robert Baldwin, National Director, Technical Services, and Ms. Cynthia Wiggins, National Representative. Who is going to be the spokesperson?

**Mr. Robert Baldwin, National Director, Technical Services Department, Canadian Labour Congress:** I will lead it off.

**The Chairman:** All right, Mr. Baldwin. Please proceed with your brief.

**Mr. Baldwin:** The Canadian Labour Congress is pleased to appear before the Senate Standing Committee on Banking, Trade and Commerce regarding the provision in Bill C-28 to impose a surtax on net incomes above \$50,000 per year for people who receive old age security and family allowance benefits. This proposal will affect many of our 2.2 million members, both now and in the future.

This proposed surtax is bad tax policy, it is bad social policy, and it is in total conflict with commitments that the government has given to the people of Canada in the recent past.

The surtax on the incomes of people who receive old age security and family allowance benefits is in fundamental conflict with the idea that "a buck is a buck is a buck". Universal social benefits are being singled out for a special, higher rate of taxation. If one high-income taxpayer receives all of his or her income from interest payments and another with the same income receives some portion of it from old age security or family allowance benefits, the latter will be taxed at a higher rate thanks to Bill C-28. This is a big step backward in terms of the fairness of our tax system.

If the government believes that people with incomes above \$50,000 per year do not really need the small amount of income that is provided by old age security and family allowance, then the government should increase taxes on all income

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 14 mars 1990

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, auquel a été renvoyé le projet de loi C-28, modifiant la Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement postsecondaire et de santé, la Loi sur la sécurité de la vieillesse, la Loi sur le transfert de l'impôt sur le revenu des entreprises d'utilité publique, la Loi sur les allocations aux anciens combattants et une loi connexe, ainsi que le projet de loi S-8, modifiant la Loi sur le droit d'auteur, se réunit aujourd'hui à 19 h 30 pour examiner ces projets de loi.

**Le sénateur Sidney L. Buckwold** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, la séance est ouverte. Je souhaite la bienvenue à nos témoins de ce soir. Nous poursuivons notre étude du projet de loi C-28 avec les deux premiers groupes qui vont comparaître. Nous sommes heureux d'accueillir aujourd'hui les représentants du Congrès du travail du Canada, M. Robert Baldwin, directeur national, Services techniques et M<sup>me</sup> Cynthia Wiggins, représentante nationale. Qui sera votre porte-parole?

**M. Robert Baldwin, directeur national, Département des services techniques, Congrès du travail du Canada:** Je vais commencer.

**Le président:** Très bien, monsieur Baldwin. Veuillez nous présenter votre mémoire.

**M. Baldwin:** Le congrès du travail du Canada est heureux de comparaître devant le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce pour traiter d'une disposition du projet de loi C-28 visant à imposer une surtaxe sur les revenus nets supérieurs à 50 000 \$ des prestataires de pensions de sécurité de la vieillesse et d'allocations familiales. Cette proposition touchera un grand nombre de nos 2,2 millions de membres, tant dans l'immédiat qu'à l'avenir.

La surtaxe proposée découle d'une mauvaise politique fiscale et d'une politique sociale tout aussi lamentable; en outre, elle va à l'encontre de tous les engagements pris par le gouvernement envers les Canadiens il n'y a pas si longtemps.

La surtaxe sur le revenu des personnes qui touchent la sécurité de la vieillesse et les allocations familiales bat en brèche le principe qu'un dollar en vaut un autre, indépendamment de son origine. On établit une distinction pour les avantages sociaux universels afin de les frapper d'un taux d'imposition particulier et plus élevé. Si un contribuable à revenu élevé tire tout son revenu de paiements d'intérêts et qu'un autre qui a le même revenu le tire en partie de ses prestations de sécurité de la vieillesse ou d'allocations familiales, ce dernier sera imposé à un taux plus élevé en raison du projet de loi C-28. Il s'agit d'une mesure rétrograde au plan de l'équité du régime fiscal.

Si le gouvernement est convaincu que les personnes qui ont un revenu supérieur à 50 000 \$ n'ont pas vraiment besoin des modestes sommes que leur procurent les prestations de sécurité de la vieillesse et les allocations familiales, il devrait augmen-



*[Text]*

above this amount, regardless of its source. That would be much fairer.

The Canadian Labour Congress totally rejects the idea that it is reasonable to impose a special surtax on old age pension and family allowance benefits on the grounds that the government is the source of these payments. This line of reasoning would justify special surtaxes on the recipients of Canada savings bond interest, profits made by government contractors, members of Parliament and public employees. The obvious absurdity of this justification for the surtax is inescapable.

As a feature of social policy, the proposed surtax is equally repulsive. As the Prime Minister has acknowledged, the surtax is a deliberate and conscious attack on the principle of universality of social programs, a principle that the Prime Minister also admits the government will review on a program-by-program basis.

This attack is being launched in spite of the fact that universal social programs build solidarity in an otherwise divided society, in spite of the fact that universal social programs are the most effective way to deliver benefits to the poor, and in spite of the fact that Canada is a modest spender on social programs.

With specific respect to the old age security program, it is noteworthy that for nearly 40 years all pension planning in this country has been done on the basis that full old age security benefits would be available for all Canadians. This bedrock of Canadian pension planning is now being destroyed, even for the current elderly who have no chance or rearranging their affairs to take account of the new reality.

The family allowance program is now more important than ever. With responsibility for child raising now being divided more unequally than ever before, it is more important than ever that family allowance equalize to a degree the real standard of living of families that have the same income but different numbers of children. This horizontal equalizing role of family allowance is undermined not only by Bill C-28 but also by the partial deindexing of the program and the slashing of the tax support for raising children.

It also has to be noted that while the surtax will only apply to a minority of high-income earners in the immediate future, this will not be true in the more distant future. The reason for this is the fact that the income level at which the surtax begins to apply is not fully indexed. In another 25 years the tax will begin to apply at very modest levels of income.

The surtax is an extremely discriminatory measure on the basis of family status, family type and age status. Portions of family and pension incomes will be subject to higher rates of taxation based solely on age and family status.

Equally discriminatory is the way the surtax is applied to family type. A family with one earner and a net income of \$50,000 will have the allowance or the pension clawed back. A

*[Traduction]*

ter l'impôt sur tout revenu supérieur à ce montant, indépendamment de son origine. Ce serait beaucoup plus équitable.

Le Congrès du travail du Canada rejette d'emblée l'idée que l'imposition d'une surtaxe particulière sur les prestations de sécurité de la vieillesse et les allocations familiales est acceptable sous prétexte que le gouvernement est à l'origine de ces paiements. En invoquant ce genre de raisonnement, on pourrait justifier l'imposition de surtaxe particulière sur les intérêts des obligations d'épargne du Canada, les bénéfices réalisés par les entrepreneurs de l'Etat, les députés et les fonctionnaires. On ne peut nier l'absurdité flagrante de cette justification.

La surtaxe proposée est tout aussi vile en tant qu'élément de politique sociale. Le premier ministre n'a pas hésité à reconnaître que la surtaxe est une attaque délibérée et concertée contre le principe de l'universalité des programmes sociaux, principe que, de l'aveu du premier ministre, le gouvernement révisera pour chaque programme.

Les premiers coups ont été assénés, même si les programmes sociaux universels font naître une certaine solidarité dans notre société qui est divisée à bien d'autres égards, même s'ils constituent la façon la plus efficace de verser des prestations aux pauvres et si le Canada lésine sur les dépenses au titre des programmes sociaux.

Il est utile de signaler, en ce qui a trait au programme de prestations de sécurité de la vieillesse, que depuis près de 40 ans, toute la planification des pensions dans le pays se fonde sur la prémisse que les prestations de sécurité de la vieillesse seraient versées à tous les Canadiens et Canadiennes. Cette assise de la planification des pensions au Canada est sapée, même pour les personnes qui ont atteint cet âge et qui n'ont plus l'occasion de réorganiser leurs affaires pour tenir compte de cette nouvelle réalité.

Le programme des allocations familiales est plus important que jamais. La responsabilité de l'éducation des enfants n'a jamais été répartie de façon plus inégale et, plus que jamais, il importe que les allocations familiales nivellent dans une certaine mesure le véritable niveau de vie des familles qui ont le même revenu, mais pas le même nombre d'enfants. Le nivellement horizontal que les allocations familiales permettent de réaliser est remis en cause par le projet de loi C-28 d'une part et par la désindexation partielle du programme et la réduction des allègements fiscaux pour l'éducation des enfants.

Il faut également signaler que si, dans un proche avenir, la surtaxe ne frappera qu'une minorité de personnes à revenu élevé, il n'en ira pas de même à long terme. En effet, le niveau de revenu auquel la surtaxe commence à s'appliquer n'est pas entièrement indexé. Dans 25 ans, l'impôt commencera à s'appliquer à des seuils de revenu beaucoup plus modestes.

La surtaxe constitue une mesure extrêmement discriminatoire fondée sur la situation familiale, le type de famille et l'âge des contribuables. Certaines parties du revenu familial et de la pension seront assujetties à des taux d'imposition plus élevés, en fonction uniquement de l'âge et de la situation familiale.

La façon dont la surtaxe s'applique selon le genre de famille est tout aussi discriminatoire. En effet, une famille à un seul gagne-pain et dont le revenu net atteint 50 000 \$ perdra la

## [Text]

family with two earners and an income of \$49,000 each will not have one cent clawed back. There is no justification for such discrimination, particularly when four times as many one-earner families are poor than are two-earner families.

It is highly doubtful that this surtax would withstand a test under the Charter of Rights and Freedoms. The Canadian Labour Congress is prepared to support the Clawback Common Action Coalition in testing the legality of this surtax.

Under any circumstance, the congress would have felt resentful about the surtax on old age security and family allowance benefits. Given that the proposal totally contradicts previous commitments given to the people of Canada, our resentment easily spills into the realm of extreme anger.

Throughout the last federal general election campaign the government and its business supporters continually claimed that our universal social programs were safe under the Free Trade Agreement. The Prime Minister went out of his way to insist that he would never do anything to jeopardize his mother's old age pension. Yet less than a year after the signing of the Free Trade Agreement the government is taking direct aim at the universal old age security and family allowance programs.

In January, 1985, the government issued a consultation paper on child and elderly benefits. This document not only defended the principle of universality, it took specific exception to the idea of imposing surtaxes on the old age security and family allowance benefits received by high-income taxpayers. Those of us, like the CLC, who responded to the consultation paper, should have felt free to take the government at its word. Unfortunately by May, 1985 we learned that this was naive.

As we said above, the proposed surtax is bad tax policy, it is bad social policy, and it is in fundamental conflict with commitments that the government has given to the Canadian people.

Thank you very much, Mr. Chairman. That is our statement.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Baldwin. I think you have outlined basic objections that this committee has heard from almost all of our witnesses, and you have done it in a very explicit way.

**Senator Kirby:** I wish to ask three questions related to three different parts of your comments, Mr. Baldwin. The first one is simply for information. You talk about the legal challenge that will take place under the Charter as to whether or not the clawback provisions are legal. Can you tell us where that stands? Are people now preparing briefs for submission to the court? Where does it stand?

## [Traduction]

totalité des allocations ou de la pension en vertu de la disposition de récupération; par contre, une famille dont les deux conjoints travaillent et gagnent 49 000 \$ chacun, ne perdra pas un centime. Rien ne justifie cette discrimination, surtout si l'on considère que quatre fois plus de familles à un seul revenu sont pauvres, par rapport aux familles dont les deux conjoints travaillent.

Il est peu probable que cette surtaxe ait gain de cause dans une contestation fondée sur la Charte canadienne des droits et libertés. Le Congrès du travail du Canada est disposé à appuyer la *Clawback Common Action Coalition* lorsqu'elle contestera la légalité de cette taxe.

Quelles que soient les circonstances, le Congrès aurait été ulcéré par la surtaxe sur les prestations de sécurité de la vieillesse et les allocations familiales. Étant donné que la proposition va totalement à l'encontre des engagements antérieurs pris envers les Canadiens, notre ressentiment s'est transformé en une colère extrême.

Tout au long de la dernière campagne électorale fédérale, le gouvernement et les hommes d'affaires qui l'appuient n'ont cessé de clamer que nos programmes sociaux universels n'étaient pas remis en question par l'Accord de libre-échange. Le premier ministre a même fait des pieds et des mains pour insister sur le fait qu'il ne mettrait jamais en péril la pension de vieillesse de sa mère. Et pourtant, moins d'un an après la signature de l'Accord de libre-échange, le gouvernement s'attaque directement aux programmes universels des prestations de sécurité de la vieillesse et des allocations familiales.

En janvier 1985, le gouvernement a publié un document d'étude sur les prestations aux enfants et aux personnes âgées. Dans ce document, il ne se contentait pas de défendre le principe de l'universalité, mais il émettait des objections contre l'idée d'imposer une surtaxe aux prestations de sécurité de la vieillesse et aux allocations familiales touchées par des contribuables à revenu élevé. Tous ceux et celles qui, comme le CTC, ont répondu au document d'étude auraient dû pouvoir prendre le gouvernement au mot sans arrière-pensée. Malheureusement, en mai 1985, nous nous sommes rendu compte de notre naïveté.

Comme nous l'avons dit plus haut, la surtaxe proposée témoigne d'une mauvaise politique fiscale et d'une politique sociale tout aussi lamentable; en outre, elle va à l'encontre de tous les engagements pris par le gouvernement envers les Canadiens.

Ceci termine notre déclaration. Je vous remercie, monsieur le président.

**Le président:** Merci, monsieur Baldwin. Vous avez énoncé des objections fondamentales qu'ont déjà exprimées la plupart des témoins qui ont comparu devant notre Comité. Vous avez, pour votre part, été très clair.

**Le sénateur Kirby:** Je voudrais poser trois questions qui portent sur trois parties différentes de vos observations, monsieur Baldwin. La première est aux fins d'éclaircissement. Vous avez parlé de la contestation juridique fondée sur la Charte des droits quant à la légalité de la disposition de récupération. Pouvez-vous nous dire où en sont les choses? Certaines personnes préparent-elles actuellement des mémoires pour les soumettre au tribunal? Qu'en est-il?



[Text]

**Mr. Baldwin:** A number of the groups that are opposed to the clawback are in the process of seeking legal opinion to determine whether there is a foundation for a case. The process has not advanced beyond that stage—but my colleague may know more than I do on that.

**Ms. Cynthia Wiggins, National Representative, Canadian Labour Congress:** One voice has applied under the social charter—the other court challenges program—but they have not had an answer yet.

**Senator Kirby:** So that that is up in the air?

**Ms. Wiggins:** Yes.

**Senator Kirby:** On a more substantive point, I would ask you to look at the first paragraph on page 3 of your brief, in which you talk about the underpinning of what you call the “bedrock of Canadian pension planning” by the clawback.

It is my understanding that a number of union contracts include provisions which, in effect, link public pensions and private pensions in the sense that the amount that comes out of the private pension plan is determined by the difference between the amount that the pensioner is entitled to receive and the amount that he receives from the government; is that correct? I know of several union contracts for which that is true, but that seems to be a fairly general provision in many contracts; is that right?

**Mr. Baldwin:** Taking account of the Canada Pension Plan benefits is typically built into private pension benefit formulae in an explicit way. The taking account of old age security is normally implicit as opposed to explicit.

What I mean by that is that there are not a lot of benefit formulae in private pension plans that will make explicit reference to the presence of old age security benefits. However, what is almost universally the case is that in determining the amount of benefits that workers need to get from employer-based pension plans, they will typically do a calculation that runs roughly as follows. They will say, “Our total retirement income target is ‘X.’ One portion of this will be provided by Canada Pension Plan benefits; another portion will be provided by old age security benefits. Therefore, what we need to get from our employer pension plan will be the residual that is left after the old age security and Canada Pension Plan have been taken into account.”

**Senator Kirby:** But in contrast to the CPP, which is an explicit formula, the other is implicit.

**Mr. Baldwin:** It is normally implicit; that is correct.

**Senator Kirby:** Does it follow from that that the clawback will have the net effect of having employers make up the difference?

If the pension that an individual receives is calculated “X” minus two items and one of those items is not subtracted anymore, then has the government, by a rather neat sleight of

[Traduction]

**M. Baldwin:** Certains groupes qui s'opposent à la disposition de récupération s'efforcent actuellement d'obtenir une opinion juridique pour déterminer si leur cause est fondée. Nous en sommes toujours à cette étape; ma collègue en sait peut-être plus que moi sur cette questions.

**Mme Cynthia Wiggins, représentante nationale, Congrès du travail du Canada:** Un groupe a fait une demande en invoquant la charte sociale, l'autre programme des contestations devant les tribunaux, mais il n'a pas encore eu de réponse.

**Le sénateur Kirby:** La question est donc en suspens.

**Mme Wiggins:** Oui.

**Le sénateur Kirby:** Passons maintenant à une question plus précise. Je vous demande de vous reporter au troisième paragraphe de la page 4 de votre mémoire, où vous dites que la disposition de récupération sape ce que vous appelez «l'assise de la planification des pensions au Canada».

Sauf erreur, un certain nombre de contrats syndicaux renferment des dispositions qui, en réalité, établissent un lien entre les pensions publiques et privées dans la mesure où le montant tiré du régime de pension privé est déterminé par la différence entre le montant que le pensionné est en droit de recevoir et celui qu'il touche du gouvernement. Est-ce exact? Je sais que c'est le cas de plusieurs contrats syndicaux, mais il me semble qu'il s'agit d'une disposition assez générale présente dans de nombreux contrats. Est-ce exact?

**M. Baldwin:** Les formules de prestations des régimes de pension privés tiennent compte de façon très explicite des prestations du Régime de pensions du Canada. Par contre, pour les prestations de sécurité de la vieillesse, il en est tenu compte de façon implicite, en général.

Ce que je veux dire, c'est qu'il n'existe pas un grand nombre de formules de prestations dans les régimes de pension privés qui fassent explicitement mention des prestations de sécurité de la vieillesse. Toutefois, dans presque tous les cas, en vue de calculer le montant de prestations que les travailleurs doivent retirer des régimes de pensions assurés par l'employeur, on fait en général un calcul selon le principe suivant. On se dit au départ: «Notre objectif total en matière de revenu de retraite est un montant 'X'. Une partie de cette somme sera assurée par les prestations du Régime de pensions du Canada; une autre partie proviendra des prestations de sécurité de la vieillesse. Par conséquent, ce qu'il faut obtenir du régime de pension de l'employeur correspond au montant qui reste une fois que l'on a tenu compte des prestations de sécurité de la vieillesse et du Régime de pensions du Canada.»

**Le sénateur Kirby:** Toutefois, contrairement au RPC dont on tient compte de façon explicite, dans l'autre cas, la formule est implicite.

**M. Baldwin:** En effet, elle est en général implicite.

**Le sénateur Kirby:** Faut-il en déduire que la disposition de récupération aura pour effet d'obliger les employeurs à combler l'écart?

Si la pension que touche une personne est calculée selon un montant «X» moins deux postes et que l'un de ces postes n'est plus soustrait du total, cela revient-il à dire que le gouverne-



[Text]

hand, transferred a cost from itself to private sector employers?

**Mr. Baldwin:** You will see that happen as the years go by.

**Senator Kirby:** Do you think the business community understands that?

**Mr. Baldwin:** I suspect that the answer is no.

**Senator Kirby:** I have been waiting and waiting for someone to raise the issue and no one did; so I thought that I would raise it with you.

**Mr. Baldwin:** That is an important point with respect to a wide range of social spending cuts that we are now looking at.

**Senator Kirby:** Just as it is with respect to cuts on transfers to provinces in a different form.

On the bottom of page 2 of your brief you talk about universality, which has become a code word in Canadian politics. Can you tell me precisely what you mean by "universality"? It is a word that people now use because of the image that it generates as opposed to the common definition of it. Could you tell me what you perceive a universal social program to be, or, alternatively, why defending universality is so important?

**Mr. Baldwin:** We use the term in a generic sense to refer to all of those programs that provide benefits without reference either to income, means or needs tests. That certainly lies at the core of any definition of universality, without trying to be more specific on the spur of the moment.

**Senator Kirby:** But the clawback meets that test. God knows that I am the last guy in the world who wants to take the Conservatives' position, but I am worried about the way that people are using that issue. The Prime Minister himself has used your definition to draw the conclusion that the program is still universal.

**Mr. Baldwin:** But there is a certain amount of dissembling in the Prime Minister's taking that position. Clearly in Bill C-28 we are taking income from two programs that have paid benefits, without reference to incomes, means or needs tests, and begun to impose an income test, albeit through the tax system rather than the statutes that specifically provide for the payment of old age security and family allowance benefits.

**Senator Kirby:** Therefore it is not a means test in the normal sense of that word, for example, as in the child tax credit as a means test?

**Mr. Baldwin:** There is an income test in the child tax credit and there is an income test now being imposed on Family Allowance and old age security benefits, although we decided to implement the income test not through the Old Age Security Act or the Family Allowance Act but through the Income Tax Act. Basically we now have income tests of old age security benefits.

[Traduction]

ment, par un tour de passe-passe ingénieux, a transféré une de ses dépenses aux employeurs du secteur privé?

**M. Baldwin:** C'est ce qui va se passer au fil des ans.

**Le sénateur Kirby:** A votre avis, les hommes d'affaires le comprennent-ils?

**M. Baldwin:** Je suppose que la réponse est non.

**Le sénateur Kirby:** J'attends depuis longtemps que quelqu'un soulève le problème et personne ne l'a fait jusqu'ici, c'est pourquoi j'ai jugé bon de vous en parler.

**M. Baldwin:** C'est une question importante qui concerne un vaste éventail de coupures dans les programmes sociaux que nous examinons actuellement.

**Le sénateur Kirby:** Il en va de même, quoique d'une façon différente, pour les réductions visant les paiements de transfert aux provinces.

Au deuxième paragraphe de la page 4 de votre mémoire, vous parlez de l'universalité, qui est devenue un véritable slogan dans la politique canadienne. Pouvez-vous me dire exactement ce que vous entendez par «universalité»? C'est un terme que les gens utilisent aujourd'hui en raison du symbole qu'il représente plutôt que d'après sa définition courante. Pouvez-vous me dire en quoi consiste, selon vous, un programme social universel, ou encore pourquoi il importe tant de préserver l'universalité?

**M. Baldwin:** Nous utilisons le terme au sens général pour parler de tous les programmes qui fournissent des prestations quels que soient le revenu, les ressources ou les besoins. Ce critère est sans nul doute au cœur de toute définition de l'universalité, sans essayer d'être plus précis sous l'impulsion du moment.

**Le sénateur Kirby:** Mais la disposition de récupération est conforme à ce critère. Dieu sait que je suis le dernier au monde à vouloir me rallier du côté des conservateurs, mais la façon dont les gens utilisent cette question me préoccupe. Le premier ministre lui-même s'est fondé sur votre définition pour en conclure que le programme est toujours universel.

**M. Baldwin:** En adoptant cette position, le premier ministre déguise quelque peu sa pensée. De toute évidence, en vertu du projet de loi C-28, le gouvernement commence à imposer un examen des ressources à l'égard du revenu tiré de deux programmes de versement de prestations, qui ne devaient tenir compte ni des revenus, ni des ressources ni des besoins; il intervient par le biais du régime fiscal plutôt que par la loi qui prévoit précisément le versement des prestations de sécurité de la vieillesse et des allocations familiales.

**Le sénateur Kirby:** Il ne s'agit donc pas d'un examen de ressources au sens habituel du mot, comme par exemple celui qu'on applique à l'égard du crédit d'impôt pour enfants?

**M. Baldwin:** Le crédit d'impôt pour enfants est assujéti à une évaluation des revenus et il en ira de même désormais pour les allocations familiales et les prestations de sécurité de la vieillesse, même si nous avons décidé d'appliquer cet examen des ressources non pas par le biais de la Loi sur la sécurité de la vieillesse ou de la Loi sur les allocations familiales, mais en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu. On peut dire que

[Text]

**Senator Kirby:** I accept that and I do not disagree with it; but if you go back to the history of why historically universal programs were developed, it was because of the stigma that was attached to means tests. That is how certain programs were universal that would not have been universal otherwise, if you read the debates at the time.

I agree that this is now a non-universal program, but one could make the argument that it is achieved in a way which avoids the stigma of a means test only because we all file tax returns. Therefore it is not the old means-test type of program. That is why I am bothered when people continue to hook onto "universality" as a reason for opposing this particular matter.

**Mr. Baldwin:** Many years have passed since the old age security and family allowance programs were first introduced. In the meantime, we have tried to set up solely income-tested programs such as the guaranteed income supplement. It was hoped that it would allow us to provide income-tested benefits in a way that was not as fraught with stigma as previous means tests. Yet we do find, even with respect to the guaranteed income supplement, which is about as stigma free as an income-tested program can get, that we have significantly less than universal takeup among the eligible population. My fear is that that is where we will head with old age security and family allowance.

**The Chairman:** If I understand you correctly, you have indicated that the old age supplemental payments are not being applied for by people who would be eligible.

**Mr. Baldwin:** That is correct.

**The Chairman:** Do you have any percentages or figures for that?

**Mr. Baldwin:** The last time I raised this issue with officials at Health and Welfare Canada their estimates were that about 15 per cent of the eligible population did not apply for the guaranteed income supplement.

**The Chairman:** Would you say that that is because of the stigma in applying or that it is because they do not bother or are not aware for any number of reasons?

**Mr. Baldwin:** I suspect there could be any number of reasons. I do not know the precise reasons, but with that 15 per cent, I would guess we are talking about 150,000 older Canadians who are eligible for the GIS and who are not getting it.

**Senator Olson:** On page 3 you assert that there is partial de-indexing in the program and slashing of the tax support for raising children. You have raised a couple of arguments that I have not heard before in opposition to the clawback provision. First, you reject the idea because the source of the income is government payments. I congratulate you for that point as I have not heard it raised before. You make the comparison to

[Traduction]

désormais, les prestations de sécurité de la vieillesse font l'objet d'une évaluation du revenu.

**Le sénateur Kirby:** Je le comprends et je l'accepte. Toutefois, si l'on remonte le cours de l'histoire pour comprendre ce qui a justifié la création des programmes universels, c'était en raison de la connotation péjorative liée à l'examen des ressources. C'est pour cette raison que certains programmes qui ne l'auraient pas été autrement sont devenus universels, à en juger d'après les débats de l'époque.

Je conviens que le programme n'est désormais plus universel, mais on pourrait soutenir que l'on a procédé, pour atteindre cet objectif, de façon à éviter les stigmates de l'examen des ressources puisque nous remplissons tous des déclarations d'impôt. Il ne s'agit donc pas d'un programme fondé sur l'évaluation des ressources de jadis. C'est pourquoi cela m'ennuie que des gens continuent à s'accrocher à «l'universalité» pour justifier leur opposition à cette question.

**M. Baldwin:** L'adoption des programmes de sécurité de la vieillesse et d'allocations familiales ne datent pas d'hier. Depuis leur création, nous nous sommes efforcés d'établir uniquement des programmes en fonction des ressources, comme le supplément de revenu garanti. Nous espérions que cela nous permettrait de verser des prestations en fonction des revenus sans stigmatiser les prestataires comme par le passé. Et pourtant, nous constatons que, même pour ce qui est du supplément de revenu garanti, qui est aussi peu dégradant que peut l'être un programme fondé sur un examen des ressources, tous les Canadiens admissibles n'en profitent pas. Je crains que nous n'en arrivions au même point pour la sécurité de la vieillesse et les allocations familiales.

**Le président:** Si j'ai bien compris ce que vous dites, les personnes qui seraient admissibles ne présentent pas de demande pour obtenir le supplément à leur pension de vieillesse.

**M. Baldwin:** C'est exact.

**Le président:** Avez-vous des pourcentages ou des chiffres à nous fournir là-dessus?

**M. Baldwin:** La dernière fois que j'ai soulevé le problème avec des responsables de Santé et Bien-être social Canada, ils ont estimé à environ 15 p. 100 le nombre de Canadiens admissibles qui ne demandent pas le supplément de revenu garanti.

**Le président:** Selon vous, est-ce parce qu'ils craignent d'être catalogués s'ils font une demande ou parce qu'ils s'en désintéressent ou ne sont pas au courant de ce programme pour diverses raisons?

**M. Baldwin:** Je suppose qu'il y a diverses raisons. Je ne connais pas les raisons précises, mais si l'on parle de 15 p. 100, je suppose qu'il s'agit d'environ 150 000 Canadiens âgés qui sont admissibles au SRG et qui ne le touchent pas.

**Le sénateur Olson:** A la page 5 de votre mémoire, vous affirmez que le programme est partiellement désindexé et que les allègements fiscaux au titre de l'éducation des enfants sont sensiblement réduits. Vous avez soulevé un ou deux arguments nouveaux, du moins à mes yeux, pour vous opposer à la disposition de récupération. Tout d'abord, vous rejetez l'idée que la surtaxe est acceptable sous prétexte que le gouvernement est à



[Text]

justify putting a surtax on government payments that could just as easily apply to Canada saving bonds, profits from government contracts, and that sort of thing. What do you mean by tax support for raising children? The government has not reduced the tax deduction for children, has it? If it has, I have not heard about it.

**Mr. Baldwin:** It was substantially reduced through the tax reform of 1987. You may recall that when this government came into office the exemption for each child under the personal income tax was, I believe, \$710 per child, which for a typical taxpayer would have amounted to a tax saving of a couple of \$100 saving per year or more. With the tax reform package of 1987 the deduction was replaced by a non-refundable credit amounting to \$65 per year per child. That substantially reduced the tax saving for children, and, I might be add, it had a huge revenue impact.

On the de-indexation of family allowances, a bill was passed by Parliament in late 1985, early 1986, which replaced the full indexation of family allowance benefits with a formula according to which family allowance benefits would be adjusted by inflation minus 3 per cent per year.

**Senator Olson:** I am not familiar with those figures, and I shall have to check into them. However, it is not in the 1989, 1990 or 1991 tax years that you will find proposals supporting your statement; it is in previous years?

**Mr. Baldwin:** That is correct.

**The Chairman:** The witness has pointed out that the family allowance recipients face a double whammy. They are already absorbing the first 3 per cent of inflation, and under this legislation they will suffer the next 3 per cent of inflation.

**Senator Kelly:** Could you help me to understand why you say in the last paragraph on page 2 that universal social programs are the most effective way to deliver benefits to the poor? I do not disagree with you, but I would like to understand how you arrived at that conclusion.

**Mr. Baldwin:** It is based on the proposition that it is only universal social benefits to which the poor will universally subscribe. The example of old age security and the guaranteed income supplement is very instructive on this point in that, as far as we know, virtually 100 per cent of the eligible population, including the poor, take advantage of the old age security program, whereas with respect to the Guaranteed Income Supplement, which is about as stigma-free as an income tested program is going to get, we find that even among the poor 15 per cent of them, for one reason or another, do not take advantage of the program.

[Traduction]

l'origine de ces versements. Je vous félicite de cet argument que personne n'avait fait valoir jusqu'ici. Vous faites une comparaison en disant que l'on pourrait justifier l'imposition d'une surtaxe aux prestations versées par le gouvernement qui pourrait tout aussi bien s'appliquer aux obligations d'épargne du Canada, aux bénéfices réalisés par les entrepreneurs de l'État et autres. Qu'entendez-vous par allègements fiscaux pour l'éducation des enfants? Le gouvernement n'a pas réduit la déduction fiscale pour enfants, n'est-ce pas? S'il l'a fait, je n'en ai pas entendu parler.

**M. Baldwin:** Cette déduction a été considérablement réduite lors de la réforme fiscale de 1987. Vous vous rappelez sans doute que lorsque le gouvernement est arrivé au pouvoir, l'exemption aux fins de l'impôt des particuliers s'élevait, sauf erreur, à 710 \$ par enfant, ce qui représentait une économie d'impôt de 100 \$ par an ou plus pour un couple. En vertu des mesures de réforme fiscale adoptées en 1987, la déduction a été remplacée par un crédit non remboursable représentant 65 \$ par enfant et par an. Cette nouvelle disposition a donc considérablement réduit l'économie d'impôt au titre des enfants, tandis qu'elle a eu une énorme incidence sur les recettes fiscales du gouvernement.

En ce qui a trait à la désindexation des allocations familiales, le Parlement a adopté un projet de loi vers la fin de 1985 ou le début de 1986, en vue de remplacer la pleine indexation des allocations familiales par une formule selon laquelle ces prestations augmenteraient en fonction du taux d'inflation moins 3 p. 100 par an.

**Le sénateur Olson:** Je ne connais pas bien toutes ces données, et je devrai les vérifier. Toutefois, ce n'est pas au cours des années fiscales 1989, 1990 ou 1991 que l'on trouvera des propositions qui étayent votre argument; est-ce au cours des années précédentes?

**M. Baldwin:** C'est exact.

**Le président:** Le témoin a signalé que les bénéficiaires des allocations familiales sont doublement lésés. Ils absorbent déjà les 3 premiers pour cent du taux d'inflation et, aux termes de ce projet de loi, ils absorberont également les 3 pour cent suivants.

**Le sénateur Kelly:** Pourriez-vous m'expliquer pourquoi, au deuxième paragraphe de la page 4, vous dites que les programmes sociaux universels constituent la façon la plus efficace de verser des prestations aux pauvres? Je ne suis pas en désaccord avec vous, mais je voudrais comprendre comment vous en êtes arrivés à cette conclusion.

**M. Baldwin:** Cette remarque se fonde sur le principe que tous les pauvres sans exception se prévaudront des prestations sociales universelles. L'exemple de la sécurité de la vieillesse et du supplément de revenu garanti est très révélateur à cet égard, puisque, pour autant que nous le sachions, pratiquement tous les Canadiens admissibles, y compris les pauvres, profitent du programme de sécurité de la vieillesse, tandis que pour ce qui est du supplément de revenu garanti, qui est pour ainsi dire aussi peu dégradant que peut l'être un programme fondé sur l'évaluation des revenus, nous constatons que même parmi les



[Text]

**Senator Kelly:** Would you agree then that if there is some way to educate the people who are really in need of this assistance so that they would make the application, or whatever, your point that universal social programs are the most effective means of delivery would probably diminish. So what you are really saying is, "Let's be sure we give it to everyone so that the people who really need it will get it."

**Mr. Baldwin:** If you want to reach effectively the full target population of poor people, the best way to do it is to provide the program universally. Even if we provide the education you have referred to, and even if we make advances in programs as stigma-free as we can, we are still asking people under the Guaranteed Income Supplement, for example, to offer themselves forward as people who are in need, and many Canadians do not want to do that. So I think the issue is one that goes beyond the case of better educating people.

**Senator Kelly:** You make the statement at the bottom of that same paragraph that Canada is a modest spender on social programs. Can you elaborate on that? Do you have a scale or some statistical source that shows where we stand opposite similar countries?

**Mr. Baldwin:** Yes. The Organization for Economic Cooperation and Development publishes on an intermittent basis documents on social spending in the OECD countries. The standard measure they use in these documents is social spending as a percentage of gross domestic product, and year after year Canada is a below average social spender within the OECD. I cannot claim to have the most recent data at my finger tips, but I know that when I did calculations based on Canada's social spending at the beginning of the 1980s as a percentage of GDP, I remember concluding that Canada would have to spend billions of additional dollars each year on social programs just to reach the average of OECD countries.

**The Chairman:** Do you consider medicare a social program?

**Mr. Baldwin:** Yes.

**The Chairman:** Is education considered a social program?

**Mr. Baldwin:** I cannot recall where the education budgets fit in the definition of social spending.

**The Chairman:** What about provincial contributions; are they included?

**Mr. Baldwin:** Yes.

**Senator Kelly:** Mr. Chairman, perhaps I am obligated to dig out that information for myself, but I would certainly be interested in seeing a clear analysis of it, because it is not my impression.

[Traduction]

pauvres, 15 p. 100 des personnes admissibles ne se prévalent pas du programme, pour une raison quelconque.

**Le sénateur Kelly:** Convenez-vous, dans ces conditions, que s'il était possible d'éduquer les personnes qui ont vraiment besoin de cette aide de façon à ce qu'elles présentent une demande ou autre, votre argument selon lequel les programmes sociaux universels constituent la méthode de versement des prestations la plus efficace ne serait sans doute plus aussi valable. Autrement dit, vous nous demandez de faire en sorte de verser ces prestations à tout le monde pour s'assurer que ceux qui en ont vraiment besoin les reçoivent.

**M. Baldwin:** Si vous voulez réellement toucher de manière efficace toute la population cible que représentent les pauvres, la meilleure façon de le faire est d'offrir un programme universel. Même si nous éduquons les gens comme vous l'avez proposé et même si nous faisons des progrès en adoptant des programmes les moins stigmatisants possibles, nous demandons néanmoins aux bénéficiaires éventuels du supplément de revenu garanti, par exemple, de se présenter comme des personnes dans le besoin, ce que refusent de faire bon nombre de Canadiens. Le problème ne se limite donc pas, à mon avis, à mieux informer les gens.

**Le sénateur Kelly:** En bas du même paragraphe, vous déclarez que le Canada lésine sur les dépenses à l'égard des programmes sociaux. Pouvez-vous nous en dire plus à ce sujet? Avez-vous une échelle ou des données statistiques qui indiquent où nous nous plaçons par rapport à des pays comparables au nôtre?

**M. Baldwin:** Oui. L'Organisation de coopération et de développement économiques publie de temps à autre des documents sur les dépenses sociales des pays de l'OCDE. La norme utilisée dans ces documents est le montant des dépenses sociales par rapport au produit intérieur brut, et tous les ans, le Canada est en dessous de la moyenne quant à ses dépenses sociales, par rapport aux pays de l'OCDE. Je ne prétends pas avoir sous la main les données les plus récentes, mais je sais que lorsque j'ai fait des calculs sur les dépenses sociales du Canada par rapport au PIB, au début des années 80, j'ai conclu que le Canada devrait consacrer chaque année des milliards de dollars supplémentaires à ses programmes sociaux pour se placer parmi la moyenne des pays de l'OCDE.

**Le président:** A votre avis, l'assurance-maladie est-elle un programme social?

**M. Baldwin:** Oui.

**Le président:** Et l'éducation aussi?

**M. Baldwin:** Je ne vois pas comment le budget de l'éducation peut tomber dans la définition des dépenses sociales.

**Le président:** Et les contributions provinciales sont-elles incluses?

**M. Baldwin:** Oui.

**Le sénateur Kelly:** Monsieur le président, je devrais peut-être rechercher ces renseignements moi-même, mais j'aimerais beaucoup en avoir confirmation, car ce n'est pas mon impression.

[Text]

**The Chairman:** Perhaps we could ask the witness, as soon as he can, to provide us with the statistical evidence to substantiate that statement.

**Senator Kelly:** Yes, and to show what is included in the analysis and what might be outside of it and available here.

**Mr. Baldwin:** I would be happy to do that.

**Senator Kelly:** Thank you. The brief is very impressive. It is clear and all points are well made.

**Senator Olson:** At the bottom of page 1 and the top of page 2 of the brief you make the argument that the government should increase taxes on all income above this amount, regardless of its source. You argue that that would be much fairer.

Have you done any calculations to determine how much of an increase it would take on all income over \$50,000, when this clawback begins to apply? I am not asking you to make that calculation now, but if you have already done so, I would like to know approximately how much would be required to deliver the same amount of money.

**Senator Kirby:** It would be miniscule.

**Mr. Baldwin:** I think it would be microscopic.

**Senator Olson:** Less than 1 per cent?

**The Chairman:** Let us be careful. We are talking about a half a billion dollars when this is in place.

**Senator Kirby:** That is correct, but the base would be so much bigger if we were to look at every earned dollar over \$50,000.

**Senator Olson:** That is the point.

**The Chairman:** I realize that, but even with a large base, half a billion dollars is not that easy to come by.

**Senator Anderson:** One of the witnesses the other day said he thought it would be over 1 per cent.

**Senator Cogger:** The figure of 1.5 per cent was mentioned.

**Senator Olson:** That is an attractive suggestion. That is why I am interested in how much it would cost, or if it would, in fact, deliver the same amount of revenue if one accepts the argument that the government needs the revenue.

**Mr. Baldwin:** Actually you might want to bear this point in mind over the next few weeks because one of the bills heading your way is a bill that will change the tax rules governing pensions and RRSPs. What you will discover is that the lion's share of the revenue gains that will be garnered by this clawback are sacrificed through the expanded rules for tax-assisted contributions to pension plans and RRSPs. Expansion of the RRSP contribution rule will cost approximately \$350 million a year. The beneficiaries will almost exclusively be middle-aged men with high earnings.

[Traduction]

**Le président:** Nous pourrions peut-être demander au témoin de nous faire parvenir, dès que possible, les données statistiques qui étayent sa déclaration.

**Le sénateur Kelly:** Oui, et de préciser sur quoi porte l'analyse, ainsi que les programmes que nous offrons au Canada et qui ne sont pas visés par cette étude.

**M. Balwin:** Je vous fournirai volontiers ce renseignement.

**Le sénateur Kelly:** Meci. Votre mémoire est très solide. Il est clair et toutes vos remarques sont très pertinentes.

**Le sénateur Olson:** Au deuxième paragraphe de la page 3 de votre mémoire, vous déclarez que le gouvernement devrait augmenter l'impôt sur tout revenu supérieur à ce montant, indépendamment de son origine. Selon vous, ce système serait beaucoup plus équitable.

Avez-vous fait des calculs pour déterminer dans quelle mesure il faudrait augmenter l'impôt sur tout revenu supérieur à 50 000 \$ lorsque la disposition de récupération entrera en vigueur? Je ne vous demande pas de faire ce calcul sur le champ, mais si vous l'avez déjà fait, je voudrais savoir de combien l'impôt devra augmenter pour procurer les mêmes recettes fiscales au gouvernement.

**Le sénateur Kirby:** Ce serait minime.

**M. Baldwin:** Je pense qu'il s'agirait d'un montant infime.

**Le sénateur Olson:** Moins de 1 p. 100?

**Le président:** Je vous invite à la prudence. Nous parlons d'un demi-milliard de dollars lorsque cette disposition sera en vigueur.

**Le sénateur Kirby:** C'est exact, mais l'assiette fiscale sera beaucoup plus large si nous percevons un impôt sur chaque dollar gagné au-dessus de 50 000 \$.

**Le sénateur Olson:** C'est exact.

**Le président:** J'en suis conscient, mais même grâce à une assiette élargie, il n'est pas si facile d'obtenir un demi-milliard de dollars.

**Le sénateur Anderson:** Selon l'un des témoins qui ont comparu l'autre jour, il s'agirait de plus de 1 p. 100.

**Le sénateur Cogger:** Quelqu'un a cité le chiffre de 1,5 p. 100.

**Le sénateur Olson:** C'est une proposition intéressante. C'est pourquoi j'aimerais savoir combien cela coûterait, ou si cette formule procurerait au gouvernement les mêmes recettes fiscales, si l'on accepte l'idée qu'il en a besoin.

**M. Baldwin:** En fait, vous serez appelés à examiner la question d'ici les prochaines semaines, car l'un des projets de loi qui vont vous être renvoyés vise à modifier les règles fiscales s'appliquant aux pensions et aux REER. Vous constaterez que la majorité des recettes supplémentaires que procurera cette récupération est sacrifiée en raison des nouvelles règles visant les cotisations aux régimes de pension et aux REER qui sont déductibles aux fins de l'impôt. L'élargissement de la règle relative aux cotisations aux REER coûtera environ 350 millions de dollars par an. Les bénéficiaires en seront presque exclusivement des hommes d'un certain âge ayant un revenu élevé.



[Text]

As I say, that is a point you may want to bear in mind in relation to where you might find half a billion dollars a year.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Baldwin and Ms. Wiggins for appearing before the committee. You have raised two or three new directions insofar as the basic arguments against this bill are concerned. I am sure the committee will be looking at those representations with care.

I now call upon Lieutenant Colonel Bohdan Yarymowich (Retired) representing the Armed Forces Pensioners'/Annuitants' Association of Canada. I understand you have an opening statement, sir.

**Lieutenant Colonel Bohdan Yarymowich (Retired), Armed Forces Pensioners'/Annuitants' Association of Canada:** Thank you, Mr. Chairman. Mr. Chairman, members of the committee, I have come here with a short brief to emphasize one or two points which we think have not been covered before. I listened to the brief presented by the representatives of the Canadian Labour Congress. I, like the committee, found it a good brief and one that covered a lot of ground.

The concern of the Armed Forces Pensioners'/Annuitants' Association of Canada with Bill C-28 is primarily with the surtax on the old age security pension for pensioners with incomes of more than \$50,000. This clause will affect either immediately or in due course more than 72,000 armed forces annuitants and their families.

The purpose of this brief is to convince Parliament to withdraw the clawback aspects of Bill C-28.

Members of the armed forces are generally released from the service much earlier—55 or younger—than civil service or private sector employees. Very few of them manage to attain 35 years of service and a maximum annuity. Many manage to supplement their service annuity through post-retirement employment until reaching aged 65 when most retire completely and are dependent on the various pension and annuity plans that have been put into place by their employers and the government, such as the Canadian Forces Annuity, the Canada Pension Plan and old age security.

We remember the debates in 1952 over the establishment of the Old Age Security Fund from designated taxes to be paid by corporations representing employers, and taxpayers representing employees and the government, each at 2 per cent at that time. It was important that this pension or annuity be seen to be funded. In that way no future government would dare to cancel, change, tax back or in some other way deprive senior citizens of their rightful accessibility to these minimum payments and not be totally dependent on "handouts" from a "generous" government.

During the debate on the 1971 revisions to the funding of the OAS as part of tax reform, the government stated:

[Traduction]

Je le répète, c'est un aspect dont vous pourrez tenir compte lorsque vous réfléchirez aux moyens d'obtenir 500 millions de dollars par an en recettes.

**Le président:** Merci, monsieur Baldwin et madame Wiggins, d'avoir comparu devant le Comité. Vous avez fait valoir deux ou trois nouveaux arguments pour critiquer ce projet de loi. Je suis sûr que le Comité examinera attentivement vos propositions.

J'invite maintenant à la table le Lieutenant-colonel Bohdan Yarymowich (retraité) qui représente l'Association canadienne des pensionnés et rentiers militaires. Je crois comprendre que vous avez une déclaration liminaire, monsieur.

**LCol. Bohdan Yarymowich (retraité), Association canadienne des pensionnés et rentiers militaires:** Merci, monsieur le président. Monsieur le président, membres du Comité, je veux vous présenter aujourd'hui un bref mémoire pour faire ressortir un ou deux points qui, à notre avis, n'ont pas encore été abordés. J'ai écouté le mémoire présenté par les représentants du Congrès du travail du Canada. Tout comme vous, j'ai trouvé que c'était une bonne présentation très complète.

L'Association canadienne des pensionnés et rentiers militaires s'inquiète principalement de la surtaxe imposée aux pensionnés qui reçoivent la pension de sécurité de la vieillesse et dont les revenus sont supérieurs à 50 000 \$. Cette disposition touchera, immédiatement ou dans un avenir relativement prévisible, plus de 72 000 rentiers militaires et leurs familles.

Notre mémoire a pour objet de convaincre le Parlement de retirer du projet de loi C-28 les dispositions relatives à la récupération.

Les membres des Forces canadiennes sont généralement libérés du service bien avant les fonctionnaires de l'État ou les employés du secteur privé, c'est-à-dire à 55 ans ou moins. Rares sont ceux qui réussissent à terminer 35 ans de service et à mériter ainsi une rente maximale. Bon nombre d'entre eux s'arrangent pour compléter leur rente militaire en occupant un emploi jusqu'à 65 ans. A cet âge-là, la plupart se retirent complètement du marché du travail et n'ont plus, pour subvenir à leurs besoins, que les régimes de pension et de rentes viagères créés par leurs employeurs et le gouvernement, comme le régime de rentes des Forces canadiennes, le régime de pensions du Canada et la sécurité de la vieillesse.

On se souviendra des débats qui se sont déroulés en 1952 au sujet de l'institution d'une caisse de sécurité de la vieillesse, financée au moyen d'impôts qui devaient être versés par les sociétés, représentant les employeurs, les contribuables, représentant les employés et le gouvernement, à raison de 2 p. 100 chacun. Cette pension ou rente devait absolument être perçue comme étant financée par ces trois parties. Ainsi, aucun gouvernement futur n'oserait l'annuler, la modifier, la récupérer ou priver les citoyens du troisième âge de l'accès légitime à ces prestations minimales, pour qu'ils ne soient pas entièrement tributaires de «l'aumône» d'un gouvernement soi-disant «généreux».

Lors du débat sur les modifications apportées en 1971 au financement du régime de pension de sécurité de la vieillesse dans le cadre de la réforme fiscale, le gouvernement avait déclaré:



**[Text]**

"Personal income taxes as well as other earmarked taxes have been collected from citizens since 1952 to finance this program, establishing an expectation and a right to the pension".

During debate Mr. Stanley Knowles predicted—and it has come to pass—that these changes would put the government in the position of being able to play fast and loose with the whole question of old age security and even abolish its universality.

Our concern as senior citizens is less with universality than it is with the principle established in 1952 that this is a funded payment even though the method of funding was changed in 1971.

We believe that the funding principle should be re-established on a collective rather than an individual basis—that is, in any one year all taxpayers contribute to the fund and citizens who are eligible draw on it—and that the surtax, better known as the clawback, should be withdrawn.

We suggest that this Senate committee investigate the status of the Old Age Security Fund established in 1952, whether it is still being maintained and whether the government has paid adequate interest on the funds thereon. With my limited research capabilities I was not able to find out what happened to the fund when the changes were made in 1971.

We recommend that the principles established in 1952 and reaffirmed again in 1971 should now be reinforced and eligible citizens be entitled to full pension payment. This payment should be subject only to those taxes applicable to all citizens and no others. We recommend deletion of the OAS "clawback" or surtax from this bill.

If the primary objective that I have stated before cannot be achieved, then the fallback position must be that the \$50,000 ceiling be fully indexed to inflation so that this tax will always apply only to the relatively well-to-do. If this is not done, then at some future date no one will be eligible for OAS because all incomes will rise to that arbitrary ceiling. In time the OAS will itself reach that "magnificent" sum of \$50,000. That is the gist of my brief.

**The Chairman:** You also attached a few paragraphs describing your organization. Without reading it all, could you outline for us who you are and how many members you represent?

**Lt. Col. Yarymowich:** The organization was established in 1966. It is composed of retired members of the armed forces. The eligible membership is, as I mentioned in the brief, around 72,000 people, which includes 15,000 widows and orphans. Of these, 29,000 receive unindexed pensions. Annuation is not indexed to inflation.

**The Chairman:** You are speaking of military pensions?

**[Traduction]**

Les impôts sur les revenus des particuliers ainsi que les autres impôts spéciaux ont été perçus depuis 1952 pour financer ce programme, établissant ainsi une attente ainsi qu'un droit à la pension.

Au cours du débat, M. Stanley Knowles avait prédit, et cela s'est avéré depuis, que ces changements permettraient au gouvernement de jouer double jeu à l'égard de toute cette question de la sécurité de la vieillesse et d'abolir même son caractère universel.

En notre qualité de citoyens du troisième âge, nous nous inquiétons moins de l'universalité que du principe établi en 1952 selon lequel il s'agit d'une prestation qui a déjà été financée, même si la méthode de financement a été modifiée en 1971.

Nous estimons que le principe de financement devrait être rétabli sur une base collective plutôt qu'individuelle; autrement dit, au cours d'une année donnée, tous les contribuables cotisent à la caisse et les citoyens qui y sont admissibles en retirent des prestations. En outre, la surtaxe communément appelée disposition de récupération devrait être retirée.

Nous demandons au Comité sénatorial de déterminer si la caisse de sécurité de la vieillesse créée en 1952 fonctionne toujours selon le même principe et si le gouvernement a versé les intérêts courus sur le fonds depuis lors. Faute de moyens de recherche suffisants, je n'ai pas réussi à déterminer ce qu'il est advenu de la caisse lors des modifications de 1971.

Nous recommandons que les principes établis en 1952 et réaffirmés en 1971 soient maintenant renforcés, et que les citoyens admissibles conservent le droit à la pension intégrale. Cette prestation doit être assujettie uniquement aux impôts qui s'appliquent à tous les citoyens. Nous recommandons la suppression de la disposition de «récupération» de la PSV, c'est-à-dire de la surtaxe actuellement prévue dans le projet de loi.

S'il est impossible de réaliser l'objectif principal que j'ai mentionné, la solution de rechange consistera à indexer intégralement le plafond de 50 000 \$ de sorte que cet impôt s'applique toujours uniquement aux personnes relativement aisées. Faute de procéder de cette façon, le jour viendra où plus personne ne sera admissible à la PSV parce que tous les revenus auront atteint ce plafond arbitraire. Avec le temps, même la pension de sécurité de la vieillesse atteindra cette somme «mirobolante» de 50 000 \$. Voilà l'essentiel de mon mémoire.

**Le président:** Vous y avez joint quelques paragraphes où vous décrivez votre Association. Sans les lire en entier, pouvez-vous nous préciser qui vous êtes et combien de membres vous représentez?

**LCol. Yarymowich:** L'Association a été créée en 1966 et regroupe les anciens membres des Forces canadiennes actuellement retraités. Comme je l'ai signalé dans le mémoire, notre association compte environ 72 000 membres admissibles, dont 15 000 veuves et orphelins. Sur ce nombre, 29 000 de nos membres touchent une pension de retraite non indexée au coût de la vie. La rente n'est pas indexée non plus.

**Le président:** Vous parlez des pensions militaires?

[Text]

**Lt. Col. Yarymowich:** I am talking about military pensions, that is correct. Of those 72,000 people who are eligible, we have 11,000 members in the association who pay annual dues of \$10 and then are eligible to receive whatever services we provide. Of course, one of our services is to appear before House of Commons and Senate committees to fight for what we think is our right and due, not a special privilege.

**Senator Olson:** You say you have a fallback position. If they do not remove those clauses, then you would want it fully indexed so that it does not start to deteriorate.

**Lt. Col. Yarymowich:** That is right. If the Senate cannot convince the House of Commons that that clawback position should be withdrawn, then I think at the very least the Senate might try to convince the House that the \$50,000 should be indexed so that we do not get to the point where it disappears.

**Senator Olson:** The problem I have with that is that sometimes if you state a fallback position, some people think they are accommodating 50 or 75 per cent of your request if they accept your fallback position rather than your first position. I want to be clear that this is definitely second class. You are not suggesting this as a solution.

**Lt. Col. Yarymowich:** That is correct.

**Senator Olson:** I may be leading the witness.

**Lt. Col. Yarymowich:** Yes; I am prepared to be led tonight, senator.

**The Chairman:** Senator Olson has been known to lead witnesses.

**Senator Kelly:** On a regular basis. I have a brief question with respect to the paragraph above "Recommendation" and the first paragraph following that heading with respect to funding. I find your argument interesting, but I am not clear how you relate the first and second paragraphs under "Comment". You quote a government statement and then you quote an interpretation by Mr. Stanley Knowles that seems to follow from that statement. How does that follow? You say:

... that these changes will put the government in the position of being able to play fast and loose with the whole question ...

How does that relate to what you said in the first paragraph?

**Lt. Col. Yarymowich:** I will explain that in more detail. In 1952 when the OAS was converted from a gift of the Crown to certain pensioners over 70, it was changed to be a funded program, as I mentioned. You calculated every person's income tax, and then there was a surtax of 2 per cent which was designated to the Old Age Security Fund. That fund actually continued until 1971, then the method of providing funding—and I think it still existed for a while, but I was not able to find the resources to determine that—the 2 per cent surtax disappeared

[Traduction]

**LCol. Yarymowich:** Je parle des pensions militaires, en effet. Sur les 72 000 personnes admissibles, 11 000 membres de l'Association paient une cotisation annuelle de 10 \$ et ont alors accès à tous les services que nous offrons. L'un de ces services consiste bien entendu à comparaître devant les comités de la Chambre des communes et du Sénat pour défendre ce qui nous revient de plein droit, selon nous, et non un privilège particulier.

**Le sénateur Olson:** Vous dites que vous proposez une solution de rechange. Si le gouvernement refuse d'abroger ces dispositions, vous recommandez une indexation intégrale pour que votre pension ne commence pas à s'effriter.

**LCol. Yarymowich:** C'est exact. Si le Sénat ne réussit pas à convaincre la Chambre des communes qu'il faut supprimer cette disposition de récupération, je pense que le moins que le Sénat puisse faire serait d'essayer de convaincre la Chambre d'indexer le plafond de 50 000 \$, pour éviter d'en arriver au point où il ne nous restera plus rien.

**Le sénateur Olson:** Votre suggestion me pose un problème; en effet, lorsqu'on propose une solution de repli, certaines personnes estiment satisfaire votre demande à 50 ou 75 p. 100 si elles acceptent cette solution au lieu de votre proposition initiale. Je veux être bien certain que cette question a une importance secondaire. Ce n'est pas une solution que vous proposez.

**LCol. Yarymowich:** C'est exact.

**Le sénateur Olson:** J'influence peut-être le témoin.

**LCol. Yarymowich:** Oui, mais ce soir, je suis disposé à me laisser influencer, sénateur.

**Le président:** Le sénateur Olson est réputé pour influencer les témoins.

**Le sénateur Kelly:** Il le fait régulièrement. J'ai une brève question qui porte sur le paragraphe juste avant la rubrique «Recommendation» et sur la question du financement, dont vous traitez au premier paragraphe qui suit cette rubrique. Votre argument m'a paru intéressant, mais j'ai du mal à comprendre quel rapport existe entre les premier et deuxième paragraphes sous la rubrique «Commentaires». Vous citez une déclaration du gouvernement, et vous citez ensuite une remarque de M. Stanley Knowles qui semble découler de celle-ci. Quel est le rapport? Vous dites:

... que ces changements permettraient au gouvernement de jouer double jeu à l'égard de toute cette question ...

Quel rapport y a-t-il avec votre commentaire du premier paragraphe?

**LCol. Yarymowich:** Je vais vous l'expliquer de façon plus détaillée. En 1952, le gouvernement a adopté des modifications en vue de faire de la PSV un programme financé, comme je l'ai signalé, au lieu d'un don que l'État faisait à certains pensionnés de plus de 70 ans. On calculait l'impôt sur le revenu de chaque contribuable, et l'on y ajoutait une surtaxe de 2 p. 100 destinée à financer la caisse de sécurité de la vieillesse. Cette caisse a été maintenue jusqu'en 1971, date où la méthode de financement a été modifiée—je pense qu'elle a continué à exister pendant un certain temps, mais je n'ai pas pu le vérifier



[Text]

and the money came out of the Consolidated Revenue Fund. There was no surtax after 1971.

**Senator Kelly:** Maybe it is not analogous. Being as old as I am, I remember when they used to have a local improvement tax that used to last for the period of the debenture and then the tax would disappear. All of a sudden the tax just kept on being paid.

**Senator Olson:** The principle is the same.

**Senator Kelly:** On the bottom paragraph under "Comment" you suggest that the Senate committee investigate the status of the Old Age Security Fund which was established in 1952. You have answered your own question, have you not? Did you not say it disappeared in 1971?

**Lt. Col. Yarymowich:** Yes; I have answered it in the sense that it disappeared. I do not know why it disappeared. Why did they change it at that time from a funded program to saying it is going to come out of the Consolidated Revenue Fund? I would have to have access to the bills that preceded the passing of those changes in 1971 in order to see what happened, but that was beyond my resources in the short time that I had available.

**The Chairman:** Just for the information of Senator Kelly and others, our researcher sent me a little note. I would not have known this. It says the fund was abolished in 1975. There actually was a fund, and I presume after 1971 there were no further contributions because old age security was being financed by general revenue. Probably some form of increased taxation took care of it.

**Lt. Col. Yarymowich:** It was probably absorbed.

**The Chairman:** Somewhere along the line I presume the fund stayed there, and by 1975 the message says that the fund was abolished. I presume it was just put into general revenue.

**Senator Anderson:** The funds were supposed to have been put into the account, which was supposed to have been kept up. The figure had been raised from 2 per cent to 4 per cent.

**Lt. Col. Yarymowich:** It was changed to 4 per cent at some point between 1952 and 1971.

**Senator Anderson:** Three per cent from sales tax and 3 per cent from the corporations tax was supposed to have been included in that fund.

**The Chairman:** I would like to read into the record something that was prepared by our able researchers in order to clarify this.

In 1971, major tax reform took place in Canada, which took effect for the 1972 taxation year. At that time the specifically earmarked old age security taxes were eliminated. The sales tax became part of the general sales tax under the Excise Tax Act—

[Traduction]

faute de ressources suffisantes—et ensuite la surtaxe de 2 p. 100 a disparu et les fonds ont été puisés dans le Trésor. La surtaxe a été supprimée à partir de 1971.

**Le sénateur Kelly:** Ce n'est peut-être pas la même chose. En raison de mon grand âge, je me rappelle qu'il existait auparavant un impôt sur les améliorations locales qui s'appliquait pendant la durée de la débenture, après quoi l'impôt était supprimé. D'un seul coup, on a continué à payer cet impôt.

**Le sénateur Olson:** Le principe est le même.

**Le sénateur Kelly:** Au dernier paragraphe de la rubrique «Commentaires», vous demandez à notre Comité sénatorial de déterminer ce qu'il est advenu de la caisse de sécurité de la vieillesse créée en 1952. Vous avez répondu à votre propre question, n'est-ce pas? N'avez-vous pas dit qu'elle a disparu en 1971?

**Lt. Col. Yarymowich:** Oui, j'y ai répondu dans la mesure où la caisse a été supprimée, mais je ne sais pas pourquoi. Pourquoi le gouvernement a-t-il décidé à l'époque de renoncer au principe du programme financé pour puiser dans le Trésor? Il me faudrait prendre connaissance des projets de loi qui ont précédé l'entrée en vigueur de ces modifications en 1971 pour déterminer ce qui s'est passé, mais je n'ai pas eu les moyens de le faire étant donné les brefs délais dont je disposais.

**Le président:** Pour la gouverne du sénateur Kelly et des autres, notre attaché de recherche m'a fait passer une petite note. Je ne le savais pas, mais il m'informe que la caisse a été supprimée en 1975. Il y avait effectivement une caisse, et je suppose qu'à partir de 1971, les cotisations ont cessé puisque la sécurité de la vieillesse était financée à partir des recettes générales. Pour compenser, il y a peut-être eu une augmentation d'impôt.

**Lt. Col. Yarymowich:** La PSV a sans doute été absorbée.

**Le président:** Je suppose que la caisse a été maintenue pendant un certain temps et, en 1975, elle a été supprimée, d'après le message que j'ai reçu. Il y a sans doute eu un transfert vers le Trésor.

**Le sénateur Anderson:** Les fonds étaient censés avoir été versés dans le compte, qui aurait dû être maintenu. Le taux était passé de 2 à 4 p. 100.

**Lt. Col. Yarymowich:** Il a été porté à 4 p. 100 à un moment donné entre 1952 et 1971.

**Le sénateur Anderson:** Trois pour cent provenant de la taxe de vente et 3 p. 100 de l'impôt sur les sociétés étaient censés être versés dans cette caisse.

**Le président:** Je voudrais vous lire une note qui a été préparée par nos compétents adjoints de recherche en vue de tirer les choses au clair.

En 1971, une importante réforme fiscale a eu lieu au Canada qui est entrée en vigueur pour l'année fiscale 1972. À l'époque, les impôts affectés à la pension de sécurité de la vieillesse ont été supprimés. La taxe de vente a été intégrée à la taxe de vente générale aux termes de la Loi sur la taxe d'accise...



*[Text]*

There was a sales tax that was helping to finance old age pensions, and presumably then it was put into the general sales tax.

—and the corporate and income taxes became part of the general tax scheme under the Income Tax Act. The Minister was directed to estimate each year how much would have been collected by the former social security taxes if they had still been in effect and credit that amount to the Old Age Security Fund, which was retained despite the abolition of the taxes that had formerly provided its funding. The Fund itself was eliminated in 1975 by amendments to the Old Age Security Act . . .

As I say, I presume that the funds in that account were transferred into general revenues.

**Senator Kelly:** I gather from that that between 1971 and 1975 what you were looking at was a bookkeeping entry. You were not talking about an actual fund; you were talking more about a bookkeeping entry.

**Lt. Col. Yarymowich:** That was true from the beginning, Mr. Chairman. It was simply an account. It was not a fund as such.

**The Chairman:** Except that the funds were collected.

**Senator Cogger:** They were not administered separately.

**The Chairman:** Whatever the amount shown, though, whether it represented an account rather than just a bookkeeping entry, it kept going up every year until 1975 by estimating what the revenue would have been had the previous formula been followed.

**Senator Olson:** I am surprised that it is not 1979 you are talking about.

**Senator Cogger:** Do the researchers know whether the whole scheme was underfunded, then? Presumably it was.

**Mr. Marion Wrobel, Senior Analyst, Research Branch, Library of Parliament:** It was underfunded for a long time, probably for at least ten years, but at the beginning disbursements exceeded revenues. The government in effect lent money to the fund every year to cover that.

**Senator Olson:** Was that every year up to 1971?

**Mr. Wrobel:** It did so up to 1960. Then there were a couple of years of surplus.

**Lt. Col. Yarymowich:** Would that be the point at which the rates were raised to 4 per cent?

**Mr. Wrobel:** Possibly, but later on in 1967 the Guaranteed Income Supplement was also paid out of that fund.

**The Chairman:** But the important point emphasized by our witness is that it was an actual fund, earmarked as such, that went on even after the 1971 changes, when it was not actually

*[Traduction]*

Il y avait une taxe de vente qui contribuait à financer les pensions de la vieillesse, et elle a sans doute été intégrée à la taxe de vente générale.

. . . et les impôts sur le revenu des particuliers et sur les sociétés ont été englobés dans le régime fiscal général en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu. Le ministre a été chargé d'estimer chaque année combien les anciens impôts au titre de la sécurité sociale auraient rapporté en recettes fiscales s'ils étaient toujours en vigueur et de créditer ce montant à la caisse de sécurité de la vieillesse, qui a été maintenue malgré la suppression des impôts qui servaient auparavant à la financer. La caisse proprement dite a été supprimée en 1975 en vertu des modifications apportées à la Loi sur la sécurité de la vieillesse . . .

Je le répète, je suppose que les fonds qui se trouvaient dans ce compte ont été transférés aux recettes générales.

**Le sénateur Kelly:** Je suppose qu'entre 1971 et 1975, il s'agissait d'une écriture comptable. Il n'existait pas vraiment de caisse, mais c'était plutôt un jeu d'écritures comptables.

**LCol. Yarymowich:** C'était le cas depuis le début, monsieur le président. Il n'y avait pas de caisse proprement dite, il s'agissait simplement d'un compte.

**Le président:** Si ce n'est que les fonds étaient perçus.

**Le sénateur Cogger:** Ils n'étaient pas administrés de façon distincte.

**Le président:** Quel que soit le montant, toutefois, il correspond à un compte plutôt qu'à une simple écriture comptable, il a continué à augmenter chaque année jusqu'en 1975, en estimant à combien se seraient élevées les recettes si l'ancienne formule avait été maintenue.

**Le sénateur Olson:** Je suis surpris que vous ne parliez pas de 1979.

**Le sénateur Cogger:** Les attachés de recherche savent-ils si tout le régime a été insuffisamment financé? Sans doute que oui.

**M. Marion Wrobel, analyste principal, Direction de la recherche, Bibliothèque du Parlement:** Il a été insuffisamment financé pendant longtemps, sans doute au moins 10 ans, mais au début, les versements étaient supérieurs aux recettes. En réalité, le gouvernement prêtait chaque année de l'argent à la caisse pour combler ses déficits.

**Le sénateur Olson:** Il en est allé ainsi chaque année jusqu'en 1971?

**M. Wrobel:** Non, jusqu'en 1960. Puis la caisse a été excédentaire pendant deux ans.

**LCol. Yarymowich:** Est-ce alors que les taux de cotisation ont été portés à 4 p. 100?

**M. Wrobel:** C'est possible, mais plus tard, en 1976, le supplément de revenu garanti a également été versé en puisant dans ce fonds.

**Le président:** Le point important qu'a fait ressortir notre témoin, c'est qu'il s'agissait d'un véritable fonds, réservé à cette fin, qui a été maintenu même après les modifications de

[Text]

represented on the income tax form. I think that substantiates the claim that people contributed to this fund.

**Senator Kelly:** But in fairness, Mr. Chairman, the further information that the fund account, or whatever, having gone into deficit for several years and having substantial loans made to it, suggests that had the fund been maintained in its original form, the amount levied would have been higher than the 2 per cent and the 4 per cent.

**Mr. Wrobel:** They raised the tax, but then they raised the monthly benefit and did not raise the tax specifically to cover the deficit.

**The Chairman:** I think we should keep in mind that when it was first applied, obviously there would not be that much money in the fund, but there would be a basic number of people who qualified. The growth would be relatively small after that and it would take some time to cover the deficit and build up a surplus.

**Lt. Col. Yarymowich:** That is the nature of a fund, generally. After starting off, as happens often in the private sector, there were probably no payments out of the fund until it had reached the point where it was able to pay. But the other concept is an insurance concept—many people pay insurance premiums but only a few collect. Therefore, in any one year you are presumably in the black unless you miscalculate the rate. But you set your rates in order that the premiums coming in are sufficient to pay the payments going out. That was presumably what was intended with the OAS when it was established.

The point we are trying to make very strongly is that unlike family allowances, where there has been no contribution—and I am not suggesting that we should remove family allowances—we have contributed to this thing. In the case of family allowances, people cannot say that they have contributed and that therefore they are entitled to something back. The seniors, however, can. They have made their contributions to OAS from the very beginning in one fashion or another and they continue to do so through their taxes. They have lived a long life, and just at the point when they think they are going to be able to enjoy these payments, somebody says, “No, we are changing the rules. You can’t have it.”

I agree with a point made in the previous presentation, which was: What is the next thing they are going to take away? Will it be the Canada Pension Plan? If a person earns over \$50,000, perhaps they are going to lose some of it.

**The Chairman:** How about veterans’ pensions?

**Lt. Col. Yarymowich:** How about veterans’ pensions, indeed. This was done to us a few years ago when the six and five program was instituted. We lost a certain amount then and have never recovered it.

[Traduction]

1971, où il n’était pas vraiment mentionné dans la déclaration d’impôt sur le revenu. À mon avis, cela prouve bien que les gens ont cotisé à cette caisse.

**Le sénateur Kelly:** En toute justice, monsieur le président, d’après les renseignements dont nous disposons, étant donné que la caisse, ou le compte, était en déficit pendant plusieurs années et que le gouvernement avait consenti des prêts importants pour combler ce déficit, il semble que si la caisse avait été maintenue sous sa forme initiale, les sommes perçues auraient été plus élevées que ce que ne procuraient les 2 et 4 p. 100.

**M. Wrobel:** Le gouvernement a augmenté l’impôt, mais il a augmenté ensuite la prestation mensuelle, sans imposer parallèlement une nouvelle augmentation d’impôt visant précisément à combler le déficit.

**Le président:** Il ne faut pas oublier que lorsque ce système est entré en vigueur pour la première fois, il n’y avait manifestement pas énormément d’argent dans la caisse, mais un certain nombre de personnes étaient admissibles: la croissance a été relativement lente par la suite et il a fallu attendre un certain temps pour combler le déficit et enregistrer un excédent.

**LCol. Yarymowich:** C’est en général ce qui se passe dans une caisse. Après la création de la caisse, comme c’est souvent le cas dans le secteur privé, aucun versement n’a sans doute été effectué à partir de celle-ci tant qu’il n’y pas eu assez d’argent pour payer les prestations. D’autre part, il y a aussi le principe de l’assurance: un grand nombre de personnes paient des primes, mais quelques-unes seulement touchant l’assurance. C’est pourquoi, au cours d’une année quelconque, on est sans doute excédentaire à moins d’avoir mal calculé le taux. Il s’agit de fixer les taux de sorte que les primes versées soient suffisantes pour compenser les versements effectués. C’était sans doute l’objectif poursuivi lors de la création de la caisse de sécurité de la vieillesse.

Le point sur lequel nous voulons insister, c’est que contrairement aux allocations familiales, qui n’ont jamais fait l’objet de cotisations—et loin de moi l’idée de prétendre qu’il faille supprimer les allocations familiales—nous avons cotisé à cette caisse. Pour les allocations familiales, les gens ne peuvent pas dire qu’ils ont cotisé et qu’ils ont donc droit à quelque chose en retour. Les personnes du troisième âge, par contre, peuvent le dire. Elles ont cotisé à la sécurité de la vieillesse dès le tout début, sous une forme ou une autre, et elles continuent à le faire par le biais de l’impôt. Elles ont une longue vie derrière elles et au moment même où elles pensent pouvoir profiter de ces prestations, quelqu’un leur dit: «Non, nous modifions les règles. Vous n’y avez pas droit.»

J’approuve une remarque faite par le témoin précédent, qui a demandé ce qu’on allait supprimer la prochaine fois? Est-ce que ce sera le Régime de pensions du Canada? Si une personne gagne plus de 50 000 \$, elle perdra peut-être une partie de ses prestations.

**Le président:** Et les pensions des anciens combattants?

**LCol. Yarymowich:** Justement, et les pensions des anciens combattants? On nous a déjà fait le coup il y a quelques années en créant le programme des 6 et 5 p. 100. Nous avons



[Text]

**The Chairman:** For the benefit of the committee members, I might recommend an interesting study that was prepared by Margaret Young of the research branch of the Library of Parliament, "The Nature of Old Age Security Funding". I think it has been distributed to all of our members. In any event, it is available to them.

**Senator Kirby:** I have not seen it, Mr. Chairman.

**Senator Olson:** Has it been sent to our offices?

**The Chairman:** I think we just received it on Tuesday of this week, but I do recommend it to senators.

**Senator Kirby:** I have one supplementary question for the witness. I understand the argument up to 1971, which is, in a sense, that you paid an earmarked tax and now it is being "unearmarked" after the fact. It seems to me, however, that that logic does not apply to the period from 1971 to 1990. Am I correct on that?

**Lt. Col. Yarymowich:** No, I do not think so. I think that the 2 or 4 per cent, or whatever it was, was incorporated into the general levy. They did not suddenly cut off the surtax and tell us that our taxes were reduced.

**Senator Kirby:** Your argument, then, is that it continued, even though it was hidden. Therefore you would argue that even following the change in 1971 it was, in a sense, there *de facto* but it was not there *de jure*. In other words, it was there even though it was not there by law. That is a logical argument.

**Lt. Col. Yarymowich:** That is the logic of what we are presenting.

**The Chairman:** There being no further questions, Colonel Yarymowich, I think you have raised some interesting points which we as a committee have not examined in depth, although our researchers have. We thank you very much for drawing those points to our attention.

**Lt. Col. Yarymowich:** I thank the committee for its invitation and for the opportunity to be here to present another fact for its consideration.

**The Chairman:** Thank you. I now call upon the representatives of the Canadian Association of University Teachers. Honourable senators, I would like to welcome representatives from the Canadian Association of University Teachers, being Mr. Robert Kerr, Vice-President, Canadian Association of University Teachers, Professor of Law, University of Windsor; Dr. Donald Savage, Executive Secretary, Canadian Association of University Teachers, Professor of History, Carleton University; and Mr. Howard Snow, Professional Officer, Canadian Association of Canadian Teachers. I am advised that the association wishes to make representation on two bills. Firstly, we will deal with Bill C-28. When that is completed, the association would like to make some representations on Bill S-8.

[Traduction]

perdu un certain montant de nos pensions à l'époque et nous ne l'avons jamais récupéré.

**Le président:** Pour la gouverne des membres du Comité, je vous recommande une étude intéressante qui a été réalisée par Margaret Young, de la Direction de la recherche de la Bibliothèque du Parlement. Elle s'intitule «*The Nature of Old Age Security Funding*» (La nature du financement de la sécurité de la vieillesse). Je pense que tous les membres du Comité en ont reçu un exemplaire. Sinon, ils peuvent l'obtenir.

**Le sénateur Kirby:** Je ne l'ai pas lue, monsieur le président.

**Le sénateur Olson:** Ce document a-t-il été envoyé à notre bureau?

**Le président:** Nous l'avons reçu hier à peine, mais j'en recommande la lecture aux sénateurs.

**Le sénateur Kirby:** J'ai une question supplémentaire à poser au témoin. Je comprends votre objection lorsque vous dites que vous avez payé un impôt spécifique jusqu'en 1971, et que l'on décide maintenant, après coup, d'utiliser cet argent à d'autres fins. Toutefois, j'ai l'impression que ce raisonnement ne tient pas pour la période entre 1971 et 1990. Ai-je raison?

**LCol. Yarymowich:** Non, je ne pense pas. À mon sens, la cotisation de 2 ou 4 p. 100, ou autre, était incluse dans l'impôt général. Le gouvernement n'a pas supprimé d'un seul coup la surtaxe en nous disant que nos impôts étaient diminués.

**Le sénateur Kirby:** Vous soutenez donc que la cotisation a été maintenue, même si elle n'était plus visible. Par conséquent, selon votre argument, même après les modifications de 1971, ce système existait en fait, mais non en droit. Autrement dit, la formule était maintenue même si elle n'était pas prescrite par la loi. C'est un argument logique.

**LCol. Yarymowich:** C'est la logique de notre présentation.

**Le président:** S'il n'y a pas d'autres questions, colonel Yarymowich, je pense que vous avez soulevé quelques points intéressants que notre Comité n'a pas examinés en profondeur, contrairement à nos attachés de recherche. Nous vous remercions beaucoup de les avoir portés à notre attention.

**LCol. Yarymowich:** Je remercie le Comité de son invitation et de nous avoir permis de lui soumettre un élément supplémentaire à étudier.

**Le président:** Merci. Je vais maintenant appeler les représentants de l'Association canadienne des professeurs d'université. Honorables sénateurs, je souhaite maintenant la bienvenue aux représentants de l'Association canadienne des professeurs d'université, M. Robert Kerr, vice-président de l'Association canadienne des professeurs d'université, professeur de droit à l'Université de Windsor; M. Donald Savage, secrétaire général, Association canadienne des professeurs d'université, professeur d'histoire à l'Université Carleton, et M. Howard Snow, agent professionnel de l'Association canadienne des professeurs d'université. On m'a signalé que cette association souhaitait intervenir au sujet de deux projets de loi. Nous allons commencer par le projet de loi C-28. Ensuite, les témoins voudraient aussi intervenir au sujet du projet de loi S-8.



[Text]

**Mr. Robert Kerr, Vice-President, Canadian Association of University Teachers, Professor of Law, University of Windsor:** I might say that our prime reason for being here is with respect to Bill S-8. I do not have a great deal to say with respect to Bill C-28. Subject to whatever questions you may have, we will be ready to move on to Bill S-8.

I believe you have received copies of our briefs on both bills. Our main concern with the tax on the old age security pension is the problem it creates for the planning of retirees. This has been a factor in retirement income security that retirees have been counting upon. We think, therefore, it is very unfair that that should be now effectively taken away for at least one sector of society without opportunity to replan one's retirement income, at the very least.

It has to be looked at in the context of a bill which is not here yet, but which will be coming presumably; that is, the amendment to the Income Tax Act—Bill C-52. Since 1976, government policy has been to put a freeze on the maximum pension. They are proposing that that will in fact continue for another five years at least. In effect, people in the income range between \$50,000, where the taxing back of the old age security pension takes effect, through \$70,000, where it is fully in effect, will be suffering both from the ceiling, because the ceiling is \$60,000, and from the taxing back of the old age security pension. There is a bump there, albeit slightly flexible. But once you get up to the \$50,000 to \$70,000 range, retirees will be suffering from the effects of both of these measures.

**The Chairman:** Is there a large percentage of retirees at age 65 or over who would be receiving an income, including their old age pension, of \$50,000 a year?

**Mr. Kerr:** I do not have any figures on that. I would suspect it is not a large figure at the present time. On the other hand, since there is not full indexing here, it is a figure that is going to be growing over time.

The Canadian Teachers Federation did a projection showing that if the lack of indexing continues and inflation is projected for the next 30 years, the level at which the taxback would come into effect would be approaching the poverty level.

**The Chairman:** We are aware of that. The reason I asked the question is I felt generally your professional group is a relatively higher income group, and a much larger percentage of your retirees would be affected by the clawback.

**Mr. Kerr:** That is certainly true.

**Senator Olson:** In your conclusion you say:

We urge the Senate to withhold its consent to Bill C-28 until this new tax on universal social security benefits has been removed.

[Traduction]

**M. Robert Kerr, vice-président, Association canadienne des professeurs d'université, professeur de droit, université de Windsor:** Je dois dire que c'est surtout à propos du projet de loi S-8 que nous sommes là. Je n'ai pas grand-chose à dire à propos du projet de loi C-28. Ensuite, sous réserve des questions que vous souhaierez nous poser, nous passerons au projet de loi S-8.

Je pense que vous avez reçu des exemplaires de nos deux mémoires sur ces projets de loi. Nous ne sommes pas d'accord avec l'imposition des prestations de sécurité de la vieillesse à cause des problèmes qu'elle entraîne pour les personnes qui planifient leur retraite. Les retraités comptent traditionnellement sur la sécurité du revenu de retraite que leur apportent ces prestations. Nous estimons donc profondément injuste de priver effectivement un secteur de la société de cette sécurité sans donner au moins à ces personnes la possibilité de prendre d'autres dispositions pour planifier leur revenu de retraite.

Il faut considérer cette situation dans le contexte d'un projet de loi qui ne s'est pas encore matérialisé mais qui va vraisemblablement le faire, à savoir la modification de la Loi de l'impôt sur le revenu et le projet de loi C-52. Depuis 1976, le gouvernement a gelé le montant maximum des pensions. Il se propose de maintenir cette disposition pendant encore au moins cinq ans. Concrètement, les personnes dont les revenus s'échelonnent de 50 000 \$, seuil où débute l'imposition de la pension de sécurité de la vieillesse, à 70 000 \$, où elle atteint son maximum, seront pénalisées à la fois à cause du plafonnement à 60 000 \$ et à cause de l'imposition des prestations de sécurité de la vieillesse. Il se produit à ce niveau une majoration brutale, même si elle est légèrement flexible. Quoi qu'il en soit, la catégorie des retraités ayant des revenus de 50 000 \$ à 70 000 \$ sera pénalisée par ces deux mesures.

**Le président:** Le pourcentage de retraités de 65 ans et plus qui peuvent compter sur un revenu de 50 000 \$ par an, y compris leur pension de vieillesse, est-il élevé?

**M. Kerr:** Je n'ai pas de chiffres à ce sujet. J'imagine qu'à l'heure actuelle ils ne sont pas très nombreux. Toutefois, comme ces revenus ne sont pas pleinement indexés, ils vont devenir progressivement de plus en plus nombreux.

La Fédération canadienne des professeurs d'université a effectué des calculs montrant que si les revenus continuent à ne pas être indexés et si l'inflation se poursuit au rythme actuel, dans 30 ans le niveau auquel interviendra cette taxe sera proche du seuil de la pauvreté.

**Le président:** Nous le savons. Si j'ai posé cette question, c'est parce qu'il me semble que votre groupe professionnel représente une catégorie à revenus relativement élevés, et qu'un pourcentage particulièrement élevé des retraités de votre groupe seraient donc victimes de la disposition de récupération.

**M. Kerr:** C'est certainement exact.

**Le sénateur Olson:** Dans votre conclusion, vous dites:

Nous recommandons fortement au Sénat de refuser son aval au projet de loi C-28 tant que l'on n'aura pas retiré le nouvel impôt sur les prestations universelles de sécurité de la vieillesse.

[Text]

Would it be satisfactory if we amended it so that that it is taken out?

**Mr. Kerr:** That is the same thing.

**Senator Olson:** That is a somewhat different process than what you are suggesting here. I believe that is the only way we can do it because the House of Commons has passed it.

**Mr. Kerr:** I am not an expert on parliamentary procedure by any means, but I suppose one option would be for the Senate to wait until Bill C-52 were here and look at it as part of the total policy with respect to retirement security.

**Senator Olson:** I want to understand what you are suggesting. Most people have suggested that we amend Bill C-28 to pull out the old age security tax and the one dealing with family allowances.

**Mr. Kerr:** That would certainly be consistent with what we are asking for.

**The Chairman:** We will move on to what I presume is the major thrust of your presentation, namely, your brief and comments on Bill S-8, which you have circulated.

**Mr. Kerr:** As our brief indicates, we have been extensively involved in the work that has gone into the copyright amendments that were proposed and have passed in the House of Commons, as well as the so-called Phase II. Dr. Savage and Mr. Snow were in fact involved in the consultative process, which involved interested groups attempting to come up with a common position to recommend what definitions of the fair usage should be enacted as part of Phase II. I will turn it over to them to address the specifics, and they will answer any questions you may have on the specifics.

As our brief notes, we are an organization which contains substantial numbers of users and creators. In that sense, we are somewhat unique in that we do have a responsibility, in our view, to both sides of the issue. The position we have been taking consistently has been that the basic format of the new legislation is appropriate; that is, that the arrangements between users and creators ought to be under a licencing arrangement. However, we are concerned that the items that we do propose in our brief with respect to exemptions and definitions of fair use should be incorporated into the legislation, otherwise, among other things, Canadian researchers are placed at a disadvantage by the absence of a single copy exemption. I suspect that Dr. Savage may say something more on that.

We do not endorse the proposal in Bill S-8 because it does not go far enough in the sense that it deals only with educational use. On the other hand, it is ambiguous; its meaning is uncertain. As we understand it, the bill is not proposed as what would be the ideal amendment, but as a basis for debate. We appreciate the opportunity to participate.

We would suggest that the senators consider the possibility that perhaps they should follow through and propose amendments to the Copyright Act as a Senate bill that would in fact

[Traduction]

Seriez-vous satisfaits si nous modifiions ce projet de loi de façon à supprimer cet impôt?

**M. Kerr:** Cela revient au même.

**Le sénateur Olson:** Ce n'est pas tout à fait la même chose que ce que vous proposez. Je crois que c'est la seule façon dont nous puissions procéder puisque la Chambre des communes a déjà adopté le projet.

**M. Kerr:** Je ne suis nullement expert en procédure parlementaire, mais j'imagine que le Sénat pourrait aussi attendre que le projet de loi C-52 lui soit soumis pour l'étudier dans le contexte de la politique globale en matière de sécurité de la retraite.

**Le sénateur Olson:** Je veux être certain de bien vous comprendre. La plupart des gens nous ont suggéré de modifier le projet de loi C-28 et d'en retirer cette disposition et celle qui concerne les allocations familiales.

**M. Kerr:** Cela irait tout à fait dans le sens de ce que nous demandons.

**Le président:** Nous passons maintenant à ce qui constitue, je pense, l'élément majeur de votre intervention, à savoir votre mémoire et vos commentaires sur le projet de loi S-8, que vous nous avez distribué.

**M. Kerr:** Comme nous le montrons dans notre mémoire, nous avons abondamment participé aux travaux d'élaboration des amendements du droit d'auteur qui ont été proposés à la Chambre des communes et qu'elle a adoptés, ainsi qu'à ce que l'on a appelé la phase II. M. Savage et M. Snow ont en fait participé aux consultations à l'occasion desquelles les groupes intéressés ont essayé de trouver une position commune sur les définitions d'une utilisation équitable à recommander pour la deuxième étape de la Loi sur la réforme du droit d'auteur. C'est à eux que je laisserai le soin d'en parler plus en détail et de répondre à vos questions sur ces points précis.

Comme nous le soulignons dans notre mémoire, notre organisation regroupe de nombreux utilisateurs et créateurs. Notre situation est donc assez originale à cet égard, puisque nous sommes à notre avis partie prenante des deux côtés. Nous avons toujours soutenu que le principe de base de la nouvelle loi était satisfaisant, à savoir que les ententes entre utilisateurs et créateurs devaient se faire sous forme d'octroi d'une licence. Nous estimons toutefois qu'il faudrait inclure dans le texte de la loi les dispositions que nous proposons dans notre mémoire à propos des exemptions et des définitions de l'usage équitable, sans quoi les Canadiens seront en particulier désavantagés par l'absence d'exemption pour le tirage d'une copie unique. Je pense que M. Savage pourra développer ce point.

Nous ne souscrivons pas à la proposition du projet de loi S-8 car elle ne va pas suffisamment loin, puisqu'elle s'en tient aux activités éducatives. En outre, elle est ambiguë et son sens est assez flou. À notre avis, ce projet de loi ne représente pas l'amendement idéal, mais plutôt une base de discussion. Nous vous sommes reconnaissants de pouvoir participer à ce débat.

Nous pensons que les sénateurs pourraient peut-être envisager de prendre le relais et de proposer des amendements à la Loi sur le droit d'auteur dans le cadre d'un projet de loi du



## [Text]

carry forward Phase II if the government is not ready to go forward in the House of Commons.

**Dr. Donald Savage, Executive Secretary, Canadian Association of University Teachers, Professor of History, Carleton University:** As Mr. Kerr indicated, we participated in the consultative process that the Honourable Flora MacDonald set up, which we thought was a creative and innovative way of dealing with the creation of legislation in a very contentious area. A lot of work went into the consultative committees that were created by her and directed by Mr. Kinsman. Throughout that process, as Professor Kerr has indicated, we took the view that the principles that were embodied in phase one were principles that we could endorse and support, and did so, particularly legislation that permitted the creation of collectives to negotiate or to bargain with groups like universities concerning the use of materials. However, we also took the view that it was essential to define "fair dealing" in the act in a much more detailed and precise way than had been done before. I think the majority of those who were involved in the process agreed with that in principle, and most of them agreed, in fact, with the items that are listed in our brief.

I would like to stress, in particular, how important it is for the fair dealing provisions to be clarified in relation to the research policies of the Government of Canada. In the United States, it is legally possible and correct for a scientific researcher to make a single copy of any scientific article without either permission or payment. It is an essential part of the scientific process in the United States. The failure of the government to bring forward phase two of the copyright bill has left Canadian scientists in a legal limbo. Are they supposed to ask permission of anybody, either in this country or any foreigner, if they decide they want to copy a scientific article? Are they supposed to pay for it? We simply do not know until somebody goes to court and we find out that way. It really is outrageous that the process which has produced a large degree of consensus and, to my understanding, in fact, a draft bill incorporating these very points, has simply not been carried forward by the government to clarify that situation.

It seems to me that the Senate might well want to ask why the Minister of Science has not shown any interest in defending the interests of scientists in this process. He has apparently not been concerned enough to ensure that this legislation, which is the responsibility of his colleague, the Minister of Communications, is brought forward.

Another group of the detailed suggestions that are in our brief are at the basis of the inter-library loan system of universities. That system is crucial, not only for the research of professors but also for the research of graduate students. Once again, that whole area has been left in limbo. Traditionally, the university libraries are unhappy about sending original copies, particularly of articles, on inter-library loan. They prefer to make photocopies, particularly if they have bound the volumes. Are they now supposed to stop doing that or not? What happens when libraries have copies which are deteriorat-

## [Traduction]

Sénat qui donnerait corps à la deuxième partie de la réforme si le gouvernement n'est pas prêt à prendre lui-même cette initiative à la Chambre des communes.

**M. Donald Savage, secrétaire général, Association canadienne des professeurs d'université, professeur d'histoire à l'Université Carleton:** Comme l'a dit M. Kerr, nous avons participé aux consultations organisées par l'honorable Flora MacDonald, qui nous semblaient être une formule créatrice et novatrice d'élaboration d'une mesure législative dans un domaine très litigieux. Les comités consultatifs qu'elle avait créés et qui étaient dirigés par M. Kinsman ont accompli un travail énorme. Tout au long de ces travaux, comme l'a dit M. Kerr, nous sommes partis de l'idée que les principes énoncés dans la phase I étaient des principes que nous pouvions ratifier et appuyer, et nous l'avons fait, notamment en ce qui concerne les dispositions permettant la création de sociétés de gestion collective chargées de négocier avec des groupes comme les universités les modalités d'utilisation des matériaux. Nous avons toutefois aussi affirmé qu'il fallait absolument définir de façon beaucoup plus détaillée et précise qu'auparavant la notion «d'usage équitable» figurant dans la Loi. Je pense que la majorité des participants à ce processus de consultation étaient d'accord sur ce principe et d'accord en fait, pour la plupart, avec les points que nous énumérons dans notre mémoire.

Je voudrais notamment souligner à quel point il est important de clarifier les dispositions concernant l'utilisation équitable pour ce qui est des politiques de recherche du gouvernement canadien. Aux États-Unis, un chercheur scientifique peut tout à fait légalement faire une copie unique d'un article scientifique sans demander d'autorisation ni rien payer. C'est un élément essentiel du processus scientifique aux États-Unis. Au Canada, comme le gouvernement n'a toujours pas présenté la deuxième phase de la Loi sur le droit d'auteur, les scientifiques sont plongés dans des limbes juridiques. Sont-ils censés demander une autorisation au Canada ou à l'étranger s'ils veulent faire une copie d'un article scientifique? Sont-ils censés la payer? Nous ne le saurons que lorsqu'une affaire de ce genre aura été portée devant les tribunaux. Il est vraiment choquant que le gouvernement n'ait pas clarifié cette situation en donnant suite à une procédure qui a fait l'objet d'un vaste consensus et même, si je ne me trompe, débouché sur un avant-projet de loi intégrant précisément ces éléments.

Je crois que le Sénat aurait de bonnes raisons de demander au ministre des Sciences pourquoi il n'a pas eu plus à cœur de défendre les intérêts des scientifiques à cette occasion. Il ne semble pas s'en être suffisamment préoccupé pour exiger la présentation de cette mesure, qui relève de la responsabilité de son collègue le ministre des Communications.

Le deuxième groupe de propositions détaillées de notre mémoire touche au fondement même du système de prêts entre les bibliothèques universitaires. Ce système est crucial non seulement pour les recherches des professeurs, mais aussi pour les recherches des étudiants universitaires. Là encore, ce sont les limbes. En général, les bibliothèques universitaires n'aiment pas se prêter les unes aux autres des originaux, en particulier d'articles. Elles préfèrent en faire des photocopies, surtout si elles ont relié les volumes. Sont-elles désormais censées ne plus le faire? Que se passe-t-il quand des bibliothèques ont des



[Text]

ing? Do they have a legal right to make a copy for the use of the people in the university, or the university community, or must they maintain the deteriorating copy until it falls apart?

All these things, it seems to me, were addressed in the consultative process. Reasonable answers were brought forward to them and we have incorporated them into our brief. We think that since the government has not, in fact, brought these forward under phase two, and it has repeatedly promised it would do, then the Senate itself should consider producing its own bill incorporating these matters and encouraging the House of Commons to adopt this.

We have not one, not two, not three, but four letters from the Minister of Communications over the last several years saying that our concerns are of immediate concern to the minister and that the government is about to act in the next session, the next month, or the next few months, and yet absolutely nothing happens. So, while we sympathize with the thrust of Bill S-8, we share the discontent, I think, which it embodies, in terms of the failure to bring forward phase two. We think the correct answer is to bring forward the propositions that would have been brought forward if the Minister of Communications had, in fact, acted on his own advisory committees' recommendations.

**The Chairman:** Thank you very much, Dr. Savage. You have raised some very interesting points. We have Senator Marsden here, whom I am going to let respond to you, as to why this particular bill, S-8, which she sponsored, is quite limited in its scope. Really, from what I gather from Senator Marsden's presentation, that was done to try to correct temporarily a very glaring problem on a limited scale without having the Senate move into an area in which, if it proposes a bill which is not a government bill, it could create certain problems.

**Senator Olson:** I believe Senator Kirby wants to ask a question.

**Senator Kirby:** I would just like to ask a question as a prelude to Senator Marsden's questions. As I read your brief earlier, it seems to me that you are saying that your real concern about Bill S-8 is that it does not go far enough. It is not a complaint with the substance of Bill S-8 by itself. As I read your amendments, the impression I got was that, in effect, what you would do is expand on the subjects covered by Bill S-8, in particular, getting into the issues of libraries and so on, but that you were not really proposing to change the impact of Bill S-8, given its narrow focus. Is that correct?

**Dr. Savage:** We do have some difficulties with the language of Bill S-8, which we find ambiguous and which we thought could be interpreted to mean that compulsory licences were coming back in again. In that sense, therefore, we would not favour the adoption of Bill S-8 as it stands.

**Senator Kirby:** What I am trying to do, though, and I think this is important from our point of view, is to separate the two

[Traduction]

copies qui se détériorent? Ont-elles le droit légal d'en faire une copie à l'intention des gens qui font partie de l'université ou de la communauté universitaire, ou doivent-elles conserver le même exemplaire jusqu'à ce qu'il tombe complètement en morceaux?

Je crois que toutes ces questions ont été soulevées dans le cadre du processus de consultation. Des réponses raisonnables ont été proposées, et nous les avons intégrées à notre mémoire. Nous estimons que, puisque le gouvernement ne les a pas encore présentées dans le cadre de la phase II, en dépit de ses promesses répétées, le Sénat devrait peut-être proposer lui-même un projet de loi réglant ces questions et demander à la Chambre des communes de l'adopter.

Nous avons reçu non pas une, ni deux, ni trois, mais quatre lettres du ministre des Communications au cours des dernières années nous disant que nos questions faisaient partie des préoccupations immédiates du ministre et que le gouvernement s'appêtait à intervenir au cours de la session suivante, du mois suivant ou des quelques mois à venir, et pourtant il ne s'est toujours rien produit. Par conséquent, tout en étant favorables à l'orientation générale du projet de loi S-8, nous partageons le mécontentement dont il est je crois l'objet dans la mesure où il n'est pas la mise en œuvre de la phase II. Nous estimons que la bonne solution serait de mettre de l'avant les propositions qui y auraient figuré si le ministre des Communications avait en fait écouté les recommandations de ses propres comités consultatifs.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur Savage. Vous soulevez des points très intéressants. Nous avons parmi nous le sénateur Marsden à qui je vais laisser le soin de vous expliquer pourquoi ce projet de loi, le projet de loi S-8, qu'elle a elle-même parrainé, est aussi restreint. En fait, d'après ce que nous a dit le sénateur Marsden, je pense qu'il s'agissait de rectifier provisoirement un problème flagrant sur une échelle limitée sans que le Sénat ne soit obligé de s'aventurer sur un terrain où il risquerait de rencontrer certaines difficultés en proposant un projet de loi qui ne serait pas un projet de loi émanant du gouvernement.

**Le sénateur Olson:** Je crois que le sénateur Kirby veut poser une question.

**Le sénateur Kirby:** J'aimerais simplement poser une question en prélude aux questions du sénateur Marsden. En lisant votre mémoire, j'ai eu l'impression que ce que vous reprochiez au projet de loi S-8, c'était de ne pas aller assez loin. Ce n'est pas le fond que vous contestez. D'après vos amendements, il me semble que ce que vous souhaiteriez, c'est qu'on élargisse le projet de loi S-8 en particulier à toute la question des bibliothèques etc., mais que vous ne souhaitiez pas vraiment que soit modifiée la portée du projet de loi S-8 dans son contexte étroit, n'est-ce pas?

**M. Savage:** La formulation du projet de loi S-8 nous paraît ambiguë, et nous pensons qu'il pourrait être interprété comme signifiant que les licences obligatoires vont être rétablies. Nous ne souhaiterions donc pas qu'il soit adopté tel quel.

**Le sénateur Kirby:** Ce que j'essaie de faire cependant, et je crois que c'est important de notre point de vue, c'est de distin-

[Text]

issues. You may have a drafting problem and, presumably, that can be fixed. Your second problem is a substantive problem, and I am trying to understand whether you are actually bothered by the substance of Bill S-8, which, as I read your brief, you are not, or whether your real concern is that, if we are going to do any amendment to the Copyright Act at all, we should deal with the whole host of other things that can be solved. Therefore, it is S-8 plus, not a different bill, which effectively does not do what Bill S-8 does.

**Dr. Savage:** I think that part of the ambiguity of Bill S-8 is that it is not clear—to me at any rate—whether it would permit multiple copying in the universities or the school system without any effective payment. If it were to do that, then we would be opposed to that.

**Senator Kirby:** You would be opposed?

**Dr. Savage:** Yes. We have never advocated that either universities or schools should have the right to multiple copy copyrighted works without paying the creators for that work. What we are talking about is the use of materials on an individual basis within the university system. We are not talking about the rest of the educational system, because we do not represent the rest of that system. From our point of view, it is essential that the position of individuals within the university system be clarified so that they know what they can and cannot use. At the present moment, it simply is not clear. So our concern about what we see as ambiguity in the language is that we would not want the current proposed bill to lead to a situation where universities or schools could multiple copy. We may be wrong about that.

**Senator Olson:** Does it allow that? It does not, does it?

**Senator Marsden:** Perhaps I could say one thing. No, it does not allow that. What the bill says is that you should try to get a licence, but that, if you cannot obtain a licence, then you should have the right. You raised the question about reasonable terms and conditions, and the implications, and I am told that, legally, you would have access to the courts. So that, for example, a renegade author might say, "You can make two copies of mine, but not enough for your class," although you are prepared to pay. Under my bill you pay anyway. It would restrict you. You then should have access to some body. The current Copyright Board does not deal with that. It deals with money, but not conditions. I can assure you that Bill S-8 would not allow what you are suggesting.

It is too narrow, I agree. Try drafting something that covers libraries—I do not think it can be done, but maybe it can.

You are unclear as to the meaning of "not obtainable on reasonable terms and conditions." What I mean is that, if under some kind of collective system nothing could be obtained, or you had renegade authors who were being unreasonable and that material was needed for not for profit education—and I will come to that question later—then you should be able to come to the courts to find out why and have the courts decide that. That is what I meant by that phrase.

[Traduction]

guer les deux problèmes. La rédaction du texte vous dérange, et j'imagine que cela peut se régler. Votre second problème est une problème de fond, et ce que j'essaie de comprendre, c'est si c'est le fond du projet de loi S-8 qui vous dérange, mais d'après la lecture de votre mémoire je n'en ai pas l'impression, ou si le fond de votre pensée, c'est que tant qu'à amender la Loi sur le droit d'auteur, il faudrait essayer de régler tout un tas de problèmes plutôt qu'un seul. Vous proposez donc un S-8 élargi, pas un projet de loi différent qui n'aurait pas la même fonction que le projet de loi S-8.

**M. Savage:** Je crois que l'ambiguïté du projet de loi S-8 vient en partie de ce que le texte ne dit pas clairement, me semble-t-il, si les copies multiples dans les universités ou dans le système scolaire seraient autorisées sans paiement. Si c'était le cas, nous y serions opposés.

**Le sénateur Kirby:** Vous seriez contre?

**M. Savage:** Oui. Nous n'avons jamais dit que les universités ou les écoles devaient avoir le droit de faire des copies multiples d'œuvres protégées sans payer un certain montant aux créateurs. Nous parlons ici de l'utilisation de documents à titre individuel au sein du système universitaire. Nous ne parlons pas du reste du système d'enseignement car nous ne le représentons pas. En ce qui nous concerne, il est essentiel que la situation des personnes appartenant au système universitaire soit clarifiée afin que ces personnes sachent exactement ce qu'elles peuvent ou ne peuvent pas utiliser. Pour l'instant, cela n'est pas clair. Quand nous parlons d'ambiguïté dans le texte, nous voulons dire que nous ne voudrions pas que ce projet de loi aboutisse à permettre aux universités ou aux écoles de faire des copies multiples. Nous nous trompons peut-être.

**Le sénateur Olson:** Le permet-il? Non, n'est-ce pas?

**Le sénateur Marsden:** Peut-être pourrais-je intervenir. Non, il ne le permet pas. Ce qu'il dit, c'est qu'on doit essayer d'obtenir une licence, mais que si l'on n'y parvient pas, on devrait avoir le droit. Vous avez soulevé la question des conditions raisonnables et des implications: d'après mes informations, légalement, on pourrait faire appel aux tribunaux. Supposons par exemple qu'un auteur récalcitrant vous dise: «Je vous autorise à faire deux exemplaires de mon texte, mais pas suffisamment pour votre classe», même si vous étiez prêt à payer. Avec mon projet de loi, vous paierez de toute façon. Vous auriez certaines contraintes, mais vous auriez l'accès à un certain organisme. La Commission du droit d'auteur actuelle ne s'occupe pas de cela. Elle s'occupe d'argent, mais pas de conditions. Je vous garantis que le projet de loi S-8 ne permettrait pas ce que vous évoquez.

Je reconnais qu'il est trop étroit. Essayez de rédiger quelque chose qui couvrira les bibliothèques—je ne crois pas que ce soit possible, mais peut-être que si.

Vous vous posez des questions sur le sens de l'expression «obtenir à des conditions raisonnables». Ce que je veux dire, c'est que si vous ne pouvez rien obtenir par le biais d'un collectif quelconque, ou que vous vous heurtez à un auteur récalcitrant alors que vous avez besoin de certains documents à des fins d'enseignement sans but lucratif—et je reviendrai là-dessus plus tard—vous devriez pouvoir réclamer des explications



[Text]

You are also unclear about the meaning of "without motive of gain." What I mean by that is that some educational organizations are there to make profit. However, they may be doing some activities—and this is intended to cover cases such as the CNIB—where they have not for profit objectives in mind. The words "without motive of gain" were my legal advisers' suggestions for resolving that problem by hiving off the parts that were not for profit from what might otherwise be an organization such as the CNIB, which in some of its operations does make money.

When you say that you think that uses should be more limited, perhaps that is a result of some misunderstanding of what Bill S-8 intends.

But, Mr. Chairman and members of the committee, the CAUT is quite correct that Phase II should be brought in immediately, with the exceptions that the CAUT suggests. That would be far preferable, but I am given to understand, as the witnesses are, that at the earliest it may be late fall before the legislation is introduced. Consequently, we might come up to the next federal election without Phase II going through under those circumstances. In the meantime, I suggest that Bill S-8 provides some protection in a limited way for both creators and users.

**Senator Olson:** I have one other question. We come down to the point that you would like to have a bill that includes all of the things in Phase II. I do not have any problem understanding that, but if we are not to get that—we may get it eventually, but I do not know when. Senator Marsden says that we may get to Phase II in the late fall of this year, but she is not sure. Do you object to Bill S-8 for the limited purposes that have been described, or do you want nothing? That is the choice that the Senate has.

**Senator Kirby:** Right.

**Dr. Savage:** With respect, I would disagree. The provisions that we have suggested have already been drafted into legal language once. If the government is not prepared to share that information with the Senate or anyone else, I would have thought that another lawyer could have put them in legal language too.

The arguments in the consultative committee were not about the legal language, the arguments were about the substance. Once one decided that the substance of what was suggested here is okay, it is not an enormous job to render them into legal language.

**Senator Kirby:** I would like you to answer Senator Olson's question. He made a political premise which was that the choice comes down to Bill S-8 or nothing. You disagreed with the premise. Having disagreed with the premise, that was the question that he asked you. I should like you to go back and answer his question. We will make the political judgment as to whether or not the choice is Bill S-8 or nothing—and I believe it is. Given that choice, what is your preference?

[Traduction]

devant les tribunaux et obtenir une décision des tribunaux. Voilà ce que je voulais dire par cette formule.

Vous vous interrogez aussi sur le sens de l'expression «sans intention de gain». Ce que je veux dire, c'est que certaines organisations pédagogiques ont un but lucratif. Toutefois, elles peuvent avoir des activités—et il s'agit ici de couvrir des cas comme celui de l'ICA—sans but lucratif. Ce sont des conseillers juridiques qui m'ont suggéré d'insérer cette formule «sans intention de gain» dans le texte pour régler le problème en mettant de côté les activités sans but lucratif d'une organisation comme l'ICA qui peut par ailleurs avoir une vocation lucrative.

C'est peut-être simplement à cause d'un malentendu sur le projet de loi S-8 que vous dites qu'il faudrait restreindre plus les usages.

Je dois cependant dire au président et aux membres du Comité que l'ACPU a tout à fait raison de dire qu'il faudrait immédiatement passer à la phase II en y intégrant les exceptions qu'elle propose. Ce serait bien préférable, mais d'après ce que je crois savoir, comme les témoins du reste, il ne faut pas s'attendre à ce que ce projet de loi soit présenté avant la fin de l'automne au plus tôt. Dans ces conditions, les prochaines élections fédérales pourraient très bien être déclenchées avant que cette phase II ne se réalise. D'ici là, je pense que le projet de loi S-8 assure une protection limitée à la fois aux créateurs et aux utilisateurs.

**Le sénateur Olson:** J'ai une autre question à poser. Nous en sommes à l'idée que vous souhaiteriez avoir un projet de loi incluant tous les éléments de la phase II. Je le comprends très bien, mais que se passe-t-il si ce n'est pas possible—nous finirons peut-être par l'avoir, mais je ne sais pas quand. Le sénateur Marsden dit que nous aurons peut-être cette phase II à la fin de l'automne, mais elle n'en est pas certaine. Accepteriez-vous le projet de loi S-8 qui vise des objectifs limités, ou souhaitez-vous ne rien avoir du tout? Car c'est cela le choix du Sénat.

**Le sénateur Kirby:** Exact.

**M. Savage:** Sauf votre respect, je ne suis pas vraiment d'accord. Les dispositions dont nous parlons ont déjà été rédigées sous forme juridique un fois. Si le gouvernement n'est pas prêt à faire part de ces informations au Sénat ou à qui que ce soit d'autre, j'imagine qu'un autre juriste pourrait très bien les rédiger lui aussi en termes juridiques.

L'argumentation du comité consultatif n'a pas porté sur la formulation juridique du texte, mais sur le fond. Dès lors qu'on s'entend sur le fond, la rédaction juridique n'est plus un problème majeur.

**Le sénateur Kirby:** J'aimerais que vous répondiez à la question du sénateur Olson. Il est parti du principe que politiquement notre choix, c'était le projet de loi S-8 ou rien. Vous avez dit que vous n'étiez pas d'accord avec cette prémisse. Toutefois, c'était une question qu'il vous posait. J'aimerais donc avoir votre réponse. C'est à nous de juger si politiquement, le choix est d'avoir le projet de loi S-8 ou rien—et je crois que



[Text]

**Dr. Savage:** We would prefer to see Bill S-8 amended in terms of the language that we find difficult. Senator Marsden has said that the language is intended to mean "this" and "that." It would perhaps be useful if the bill was expanded by amendment to ensure that it did say "this" and "that" at the same time.

**Senator Kirby:** Therefore, if those clarifications were made—and I am inferring now, but I do not want to put words in your mouth—you would prefer a clarified Bill S-8 to nothing?

**Dr. Savage:** Bearing in mind that it leaves—

**Senator Kirby:** Bearing in mind that it is not what you want, but it is better than nothing.

**Dr. Savage:**—the whole research matter in limbo.

**Senator Olson:** We also understand the possible implications of having a second or a fall-back choice. We went through that with one of the previous witnesses.

**Dr. Savage:** I understand that. We feel strongly that the research side of things should be addressed by the Senate. It is not simply a question of an arcane discussion of the copyright law, it is crucial to our scientific policy. I would have thought that if the committee did not feel like amending Bill S-8, they might think about creating a parallel bill to deal with the research side of it.

It also might be interesting to ask the minister to come and explain why the Ministry of Science seems to have no interest in this.

**Senator Marsden:** I wish to ask the witnesses why they think that you cannot make a single copy now?

**Dr. Savage:** We do not know.

**Senator Marsden:** Exactly.

**Dr. Savage:** There is no litigation, so we do not know.

**Senator Marsden:** But there is a great deal of legal opinion that suggests that you can. But we have no litigation, nor did we have any litigation on the amendments the last time around either.

**Dr. Savage:** There is some foreign litigation, though, that is not awfully helpful from our point of view.

**Senator Marsden:** We all know that single copies are made—and, indeed, multiple copies—virtually all the time by scholars and researchers.

**Dr. Savage:** Until someone goes to court.

**Senator Marsden:** Why do you think that no one has gone to court?

**Dr. Savage:** Let me try to answer that in a slightly different way. In the past, one of the reasons why no one went to court

[Traduction]

c'est effectivement le cas. Compte tenu de ce choix, quelle serait votre préférence?

**M. Savage:** Nous préfererions que les passages du projet de loi S-8 qui nous gênent soient modifiés. Le sénateur Marsden nous dit que le texte signifie telle ou telle chose. Il serait peut-être utile de modifier le projet de loi en y ajoutant des précisions expliquant exactement ce qu'il en est.

**Le sénateur Kirby:** Par conséquent, si nous y apportions ces précisions—et ceci n'est qu'une supposition, je ne veux pas vous faire dire ce que vous ne dites pas—vous préféreriez un projet de loi S-8 clarifié plutôt que rien du tout?

**M. Savage:** Étant bien entendu que cela . . .

**Le sénateur Kirby:** Étant bien entendu que ce n'est pas ce que vous souhaitiez, mais que c'est mieux que rien.

**M. Savage:** . . . laisse tout le domaine de la recherche dans les limbes.

**Le sénateur Olson:** Nous comprenons aussi les implications éventuelles d'un second choix ou d'une solution de repli. Nous en avons déjà discuté avec l'un des précédents témoins.

**M. Savage:** Je comprends. A notre avis, il est important que le Sénat s'occupe de l'aspect recherche de la question. Ce n'est pas simplement une question de discussion ésotérique sur le droit d'auteur, c'est quelque chose de crucial pour notre politique scientifique. Je pensais que si le Comité n'avait pas envie de modifier le projet de loi S-8, il pourrait envisager d'élaborer un projet de loi analogue pour traiter de l'aspect recherche de la question.

Il pourrait aussi être intéressant de demander au ministre de venir vous expliquer pourquoi le ministère des Sciences ne semble pas se préoccuper de cette question.

**Le sénateur Marsden:** J'aimerais demander aux témoins pourquoi ils pensent qu'on n'a pas droit de faire une copie unique actuellement.

**M. Savage:** Nous n'en savons rien.

**Le sénateur Marsden:** Exactement.

**M. Savage:** Aucun tribunal n'est saisi de la question, donc nous n'en savons rien.

**Le sénateur Marsden:** Peut-être, mais selon de nombreux avis juridique, on peut très bien faire des copies uniques. Il n'y a cependant aucun contentieux sur cette question, pas plus qu'il n'y en a eu à propos des amendements la dernière fois.

**M. Savage:** Il y a quand même un certain contentieux étranger qui ne nous est pas tellement utile.

**Le sénateur Marsden:** Nous savons tous que les universitaires et les chercheurs font sans cesse des copies uniques et même des copies multiples.

**M. Savage:** Jusqu'au jour où quelqu'un portera l'affaire devant les tribunaux.

**Le sénateur Marsden:** Pourquoi personne ne l'a-t-il encore fait à votre avis?

**M. Savage:** Je vais essayer de vous répondre sous un angle légèrement différent. Dans le passé, une des raisons pour les-

[Text]

on the scientific side is the expectation that there was not much money involved. But now there is.

There are a number of publishers that charge enormous fees for their journals. I am quite sure that they will attempt to enforce the copyright provisions in relation to those journals. Although in the past there has not been litigation, I would anticipate that in the future there will be, particularly if everyone concludes that Phase II will not be carried forward in the foreseeable future. People are sitting here wondering what will happen. There is not much point in going to court if you think that the government will bring a bill in which will remove your position some time next month, or that sort of thing. They then come to the conclusion that the government will never bring this legislation in and, consequently, they will act to protect their interest.

**The Chairman:** Perhaps I might ask Senator Marsden a question. It is a shame that you are not a witness. I am intrigued by the problems facing researchers in Canada as against the United States, in which you indicate that under their legislation they can make a single copy of any research paper and not infringe on the copyright law.

Under your Bill S-8 would that be allowed?

**Senator Marsden:** I have not touched that subject because my legal advice is that you can now do it in Canada. We have no case law, but if there were a case it would be thrown out because the law permits it.

One can find legal advice on any side of any question, but I was convinced by that advice and have not included it.

**The Chairman:** Maybe I do not quite understand, but I take it from the brief that that single copy that is important to researchers can be copied in the United States legally but not in Canada. Are you saying the reverse?

**Senator Marsden:** I am saying that there is a difference of opinion but there is no case law to test it in Canada. So that CAUT says that you probably cannot, erring on the safe side, and quite properly so. However, I am persuaded by the drafters of my bill, who say that you can do it. So we really do not know.

**Dr. Savage:** As we say in our brief, we are in legal limbo. It seems that if we are going to have a federal government scientific policy, one part of this should be to ensure that there is clarity for Canadian scientists as to their legal rights. As I indicated earlier, my strong feeling is that once the opinion gets abroad in the land that phase two is never going to happen, there will be court cases to try to force the copyright law in relation to journals, particularly journals for which very heavy fees are charged at the moment.

[Traduction]

quelles personne dans le domaine scientifique n'a soulevé la question devant les tribunaux était que les montants concernés n'étaient pas très élevés. Maintenant, ils le sont.

Un certain nombre d'éditeurs exigent des montants énormes pour leurs journaux. Je suis sûr qu'ils vont essayer de faire appliquer la réglementation sur le droit d'auteur pour ces journaux. Bien qu'il n'y ait pas eu jusqu'à présent de contestations judiciaires, je pense qu'il faut s'attendre à ce qu'il y en ait à l'avenir, surtout si tout le monde se dit que la phase II a été remise aux calendes grecques. Pour l'instant, les gens attendent de voir ce qui va se passer. Il est inutile de faire appel aux tribunaux si l'on pense que le gouvernement va présenter un projet de loi réglant la situation le mois prochain par exemple. Mais quand les gens seront convaincus que le gouvernement ne présentera jamais ce projet de loi, ils décideront de passer à l'action pour protéger leurs intérêts.

**Le président:** J'aimerais poser une question au sénateur Marsden. Il est regrettable que vous ne soyez pas témoin. Je suis intrigué par les problèmes auxquels sont confrontés les chercheurs canadiens par opposition aux chercheurs américains. Vous dites que la législation américaine les autorise à faire une copie unique de n'importe quel document de recherche sans enfreindre la législation du droit d'auteur.

Le projet de loi S-8 autoriserait-il les chercheurs canadiens à le faire?

**Le sénateur Marsden:** Je n'ai pas abordé cette question car, d'après l'avis juridique qu'on m'a donné, c'est parfaitement légal au Canada. Nous n'avons pas de jurisprudence à ce sujet, mais si quelqu'un faisait appel, il serait débouté car ces copies sont légales.

On peut obtenir des avis juridiques sur tous les aspects de n'importe quelle question, mais cette affirmation m'a convaincue et cela m'a suffi.

**Le président:** Je ne comprends peut-être pas très bien, mais il me semble que dans le mémoire on dit que cette copie unique si importante pour les chercheurs est légale aux États-Unis mais pas au Canada. Selon vous, c'est le contraire?

**Le sénateur Marsden:** Je dis qu'il y a une différence de point de vue, mais que nous n'avons pas de jurisprudence sur la question au Canada. C'est pourquoi l'ACPU, qui préfère pécher à juste titre par excès de prudence, dit que l'on n'a probablement pas le droit au Canada. Les rédacteurs du projet de loi m'ont au contraire donné la conviction que c'était parfaitement légal. Donc, dans les faits, nous ne le savons pas.

**M. Savage:** Comme nous le disons dans notre mémoire, nous sommes dans des limbes juridiques. Si l'État décide de se doter d'une politique scientifique, il faudrait que celle-ci précise notamment les droits légaux des scientifiques canadiens. Encore une fois, je suis convaincu qu'à partir du moment où les gens vont se dire que cette phase II ne se matérialisera jamais, ils vont essayer d'obtenir une décision des tribunaux sur le droit d'auteur à propos des publications scientifiques, et en particulier des journaux pour lesquels on exige actuellement des redevances très élevées.



[Text]

**Senator Marsden:** Creators will argue that there should be no single copy exemption, as will Senator Frith, in front of this committee because the creators believe this is inappropriate.

**Dr. Savage:** If one were to adopt the policy advocated by some of the creators—and I might point out that some of the creators are members of CAUT—

**Senator Marsden:** Including me. I am both a member of CAUT and a creator.

**Dr. Savage:** ... there would then be a net out-payment of funds. If it is in fact illegal to make a single copy of the article, Canadians will have to pay for it, and, of course, if we want to make a copy of an American journal, because of the agreement between Canada and the United States, we will have to pay the Americans. However, the Americans will not have to pay any money to Canadians, because in the United States it is perfectly legal to copy American journals. So the net effect of this will be to increase the balance of payment difficulties of the country.

**The Chairman:** My researchers have drawn something to my attention with regard to the original bill on copyright, Bill C-60. Let me read one or two paragraphs from the report of the Senate committee which I think generally supports the concerns that you have raised. They are talking about fair dealing. There was a lack of provision in Bill C-60 for further exemptions from copyright and the absence of a definition of what constitutes "fair dealing" under the act. Following is one of the Senate's criticisms of the bill:

Fair dealing presently lacks a statutory definition. The *Copyright Act* simply states that the following Acts do not constitute an infringement of copyright: 'a) any fair dealing with any work for the purposes of private study, research, criticism, review, or newspaper summary.'

According to evidence received by the Committee, the courts have given a narrow interpretation to 'fair dealing' by ruling that it does not extend to copies of complete works.

That criticism was found in the committee report, and I think it is really the basis of the presentation that we have heard from our witnesses this evening.

**Senator Marsden:** Would you agree that you should be able to make copies of complete works?

**Dr. Savage:** Of a complete article, not of a complete work. It depends what you mean by a work, but if you mean a book, no.

**The Chairman:** A magazine article, or even a research paper is a complete work, I gather.

**Senator Marsden:** And would you allow that?

**Dr. Savage:** One copy of an article from any journal for the purposes of research and scholarly work, yes. That is what the law is in the United States.

[Traduction]

**Le sénateur Marsden:** Les créateurs, comme le sénateur Frith à notre Comité, soutiendront qu'il ne devrait pas y avoir d'exemption autorisant le tirage de copie unique parce qu'ils estiment que ce n'est pas justifié.

**M. Savage:** Si l'on devait adopter la politique recommandée par certains créateurs, et je précise que certains créateurs sont membres de l'ACPU ...

**Le sénateur Marsden:** Y compris moi-même. Je suis à la fois membre de l'ACPU et créatrice.

**M. Savage:** ... nous aurions une sortie nette de fonds. S'il était effectivement illégal de faire une copie unique de l'article, les Canadiens seraient obligés de payer cette copie et naturellement, pour faire une copie d'un journal américain, étant donné l'entente entre le Canada et les États-Unis, il faudrait aussi payer une redevance aux Américains. En revanche, les Américains n'auraient rien à verser aux Canadiens, car il est parfaitement légal aux États-Unis de copier des journaux américains. Une telle situation aurait donc pour effet net d'aggraver les difficultés de notre balance des paiements.

**Le président:** Mes chercheurs me signalent quelque chose à propos du premier projet de loi sur le droit d'auteur, le projet de loi C-60. Permettez-moi de vous lire un ou deux paragraphes du rapport du Comité sénatorial qui vont en gros dans le sens des préoccupations que vous avez mentionnées. C'est à propos de l'utilisation équitable. Le projet de loi C-60 péchait par l'absence de certaines exemptions à l'égard du droit d'auteur et d'une définition de la notion «d'utilisation équitable» dans la loi. Voici l'une des critiques formulées par le Sénat à propos du projet de loi:

Il manque à l'heure actuelle une définition légale de la notion d'utilisation équitable. La Loi sur le droit d'auteur stipule simplement que les actions suivantes ne constituent pas une violation du droit d'auteur: «a) toute utilisation équitable d'une œuvre à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de révision ou de résumé journalistique».

D'après les témoignages reçus par le Comité, les tribunaux ont interprété de façon étroite l'expression «utilisation équitable» en décidant qu'elle ne s'étendait pas aux copies d'œuvres complètes.

C'est une critique qui figure dans le rapport du Comité, et je pense qu'elle est à base de l'intervention de nos témoins ce soir.

**Le sénateur Marsden:** Vous accepteriez d'autoriser la copie d'œuvres entières?

**M. Savage:** D'un article complet, pas d'une œuvre complète. Tout dépend de ce que vous entendez par l'œuvre, mais si vous voulez parler d'un livre, non.

**Le président:** Un article de revue, ou même un document de recherche constitue une œuvre complète, j'imagine.

**Le sénateur Marsden:** Vous l'autoriseriez dans ce cas-là?

**M. Savage:** Une copie d'un article dans un journal scientifique à des fins de recherches et de travaux universitaires, oui. La loi l'autorise aux États-Unis.



[Text]

**The Chairman:** Next Wednesday, one week from tonight, we will hear from representatives of the Department of Communications, and I am sure that these issues will be drawn to their attention at that time.

I should point out that this is a private member's bill originating in the Senate. It is not a government bill and, as such, there is no guarantee that it will be passed by the House of Commons as would a government sponsored Senate bill. You have suggested that we should originate some legislation to cover your major concerns. I think I can say that the committee would probably find that suggestion desirable but not practical. I do not think the system works that way with regard to the area with which you are concerned. We will learn more from the Department of Communications as to when their next instalment will come forward. That may help in determining the future of this legislation.

**Dr. Savage:** With regard to next week's presentation by officials from the Department of Communications, perhaps you might be interested in copies of the letters that we have received over the past several years from various ministers of communications promising phase two.

**Senator Kirby:** I think we might enjoy having those.

**The Chairman:** If you would not mind sending them to us, we would be glad to receive them.

**Dr. Savage:** We have them here with us tonight, as a matter of fact.

**The Chairman:** If there are no further questions, I thank the witnesses for their presentation.

The committee adjourned.

[Traduction]

**Le président:** Mercredi prochain, nous recevrons les représentants du ministère des Communications, et je suis sûr que nous attirerons leur attention sur ces problèmes.

Je dois préciser qu'il s'agit ici d'un projet de loi d'initiative privée émanant du Sénat. Ce n'est pas un projet de loi émanant du gouvernement, par conséquent rien ne garantit qu'il sera adopté par la Chambre des communes aussi facilement que si c'était un projet de loi du Sénat parrainé par le gouvernement. Vous dites que nous devrions proposer nous-mêmes un projet de loi pour répondre à vos principales préoccupations. Je pense pouvoir vous dire que le Comité, tout en jugeant cette initiative souhaitable sur le plan théorique, aurait du mal à l'accepter sur le plan pratique. Je pense que ce n'est pas de cette façon-là que fonctionnent les choses dans le domaine qui vous concerne. Nous en saurons plus sur la prochaine étape qu'envisage le ministère des Communications quand ses représentants comparaitront devant nous. Cela pourra nous aider à nous prononcer sur l'avenir de ce projet de loi.

**M. Savage:** A propos de la comparution des hauts fonctionnaires du ministère des Communications la semaine prochaine, vous souhaiteriez peut-être avoir des copies des lettres dans lesquelles plusieurs ministres des Communications nous ont promis depuis plusieurs années de passer à la phase II.

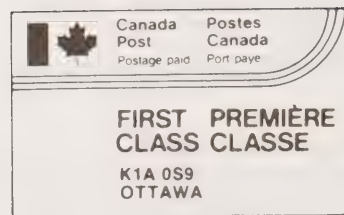
**Le sénateur Kirby:** Je crois que ce serait une bonne chose.

**Le président:** Si cela ne vous dérange pas de nous les faire parvenir, cela nous ferait plaisir.

**M. Savage:** En fait, nous les avons ici.

**Le président:** S'il n'y a pas d'autre question, je vais remercier les témoins.

La séance est levée.



*If undelivered, return COVER ONLY to  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

---

## WITNESSES—TÉMOINS

### *From the Canadian Labour Congress:*

Mr. Robert Baldwin, National Director, Technical Services;  
Ms. Cynthia Wiggins, National Representative, Technical  
Services.

### *From the Armed Forces Pensioners' and Annuitants' Association of Canada:*

LCol. Bohdan Yarymowich, Retired.

### *From the Canadian Association of University Teachers:*

Mr. Robert Kerr, Vice President; Professor of Law, University of Windsor;  
Mr. Donald Savage, Executive Secretary; Professor of History, Carleton University;  
Mr. Howard Snow, Professional Officer.

### *Du Congrès du travail du Canada:*

M. Robert Baldwin, directeur national, Services techniques;  
M<sup>me</sup> Cynthia Wiggins, représentante nationale, Services  
techniques.

### *De l'Association canadienne des pensionnés et rentiers militaires:*

LCol. Bohdan Yarymowich, retraité.

### *De l'Association canadienne des professeurs d'université:*

M. Robert Kerr, vice-président; professeur de droit, université de Windsor;  
M. Donald Savage, secrétaire général; professeur d'histoire, université Carleton;  
M. Howard Snow, professionnel.



Second Session  
Thirty-fourth Parliament, 1989-90

Deuxième session de la  
trente-quatrième législature, 1989-1990

## SENATE OF CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Banking, Trade and Commerce

*Chairman:*  
The Honourable SIDNEY L. BUCKWOLD

---

Tuesday, March 20, 1990

Issue No. 27

**Eighth proceedings on:**

Bill C-28, An Act to amend the Income Tax Act, the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Federal Post-Secondary Education and Health Contributions Act, the Old Age Security Act, the Public Utilities Income Tax Transfer Act, the War Veterans Allowance Act and a related Act

---

WITNESSES:

(See back cover)

## SÉNAT DU CANADA

---

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Banques et du commerce

*Président:*  
L'honorable SIDNEY L. BUCKWOLD

---

Le mardi 20 mars 1990

Fascicule n° 27

**Huitième fascicule concernant:**

Projet de loi C-28, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu, la Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement postsecondaire et de santé, la Loi sur la sécurité de la vieillesse, la Loi sur le transfert de l'impôt sur le revenu des entreprises d'utilité publique, la Loi sur les allocations aux anciens combattants et une loi connexe

---

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Sidney L. Buckwold, *Chairman*

The Honourable Jean-Marie Poitras, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Anderson	*MacEachen, P.C. (or Frith)
Austin, P.C.	*Murray, P.C. (or Doody)
Buckwold	Olson, P.C.
Cogger	Perrault, P.C.
Kelly	Poitras
Kirby	Roblin, P.C.
Kolber	Simard

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable Sidney L. Buckwold

*Vice-président:* L'honorable Jean-Marie Poitras

Les honorables sénateurs:

Anderson	*MacEachen, c.p. (ou Frith)
Austin, c.p.	*Murray, c.p. (ou Doody)
Buckwold	Olson, c.p.
Cogger	Perrault, c.p.
Kelly	Poitras
Kirby	Roblin, c.p.
Kolber	Simard

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*,  
Wednesday, January 24, 1990:

"The Order of the Day being read,  
With leave of the Senate,

The Honourable Senator Buckwold resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Simard, seconded by the Honourable Senator Murray, P.C., for the second reading of the Bill C-28, An Act to amend the Income Tax Act, the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Federal Post-Secondary Education and Health Contributions Act, the Old Age Security Act, the Public Utilities Income Tax Transfer Act, the War Veterans Allowance Act and a related Act.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative, on division.

The Bill was then read the second time, on division.

The Honourable Senator Simard moved, seconded by the Honourable Senator Poitras, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 24 janvier 1990:

«À la lecture de l'Ordre du jour,  
Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Buckwold reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Simard, appuyé par l'honorable sénateur Murray, C.P., tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-28, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu, la Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement postsecondaire et de santé, la Loi sur la sécurité de la vieillesse, la Loi sur le transfert de l'impôt sur le revenu des entreprises d'utilité publique, la Loi sur les allocations aux anciens combattants et une loi connexe.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée, à la majorité.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois, à la majorité.

L'honorable sénateur Simard propose, appuyé par l'honorable sénateur Poitras, que le projet de loi soit déferé au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Gordon L. Barnhart

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MARCH 20, 1990  
(30)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met at 11:00 a.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Sidney L. Buckwold, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Anderson, Austin, Buckwold, Cogger, Kelly, Kirby and Perrault. (7)

*Other Senator present:* The Honourable Senator McElman.

*In attendance: From the Research Branch, Library of Parliament:* Mr. Marion Wrobel, Senior Analyst; Mr. Anthony Chapman, Research Officer, Economics Division.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

## Witnesses:

*From the Federal Superannuates National Association:*

Mr. Claude Edwards, President;

Mr. Leslie W. C. S. Barnes, First National Vice-President;

Mr. William J. Mullen, National Secretary-Treasurer;

Mr. A. J. Agius, Research Officer.

The Committee, in compliance with the Order of Reference dated January 24, 1990, resumed its study of Bill C-28, An Act to amend the Income Tax Act, the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Federal Post-Secondary Education and Health Contributions Act, the Old Age Security Act, the Public Utilities Income Tax Transfer Act, the War Veterans Allowance Act and a related Act.

Mr. Edwards made a statement and, with the other witnesses, answered questions.

At 11:35 p.m., the Committee continued *in camera*.

ATTEST:

*Le greffier suppléant du Comité*

Denis Bouffard

*Acting Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 20 MARS 1990  
(30)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 11 h 00, sous la présidence de l'honorable sénateur Sidney L. Buckwold (président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Anderson, Austin, Buckwold, Cogger, Kelly, Kirby et Perrault. (7)

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur McElman.

*Présents: Du Service de recherche, Bibliothèque du Parlement:* M. Marion Wrobel, analyste principal; M. Anthony Chapman, attaché de recherche, Division de l'économie.

*Également présents:* Les sténographes du Sénat.

## Témoins:

*De l'Association nationale des retraités fédéraux:*

M. Claude Edwards, président;

M. Leslie W. C. S. Barnes, premier vice-président national;

M. William J. Mullen, secrétaire-trésorier national;

M. A. J. Agius, agent de recherche.

Conformément à l'ordre de renvoi du 24 janvier 1990, le Comité poursuit l'étude du projet de loi C-28, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu, la Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement postsecondaire et de santé, la Loi sur la sécurité de la vieillesse, la Loi sur le transfert de l'impôt sur le revenu des entreprises d'utilité publique, la Loi sur les allocations aux anciens combattants et une loi connexe.

M. Edwards fait un exposé et, avec l'aide des autres témoins, répond aux questions.

À 11 h 35, le Comité poursuit ses délibérations à huis clos.

ATTESTÉ:



## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, March 20, 1990

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill C-28, to amend the Income Tax Act, the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Federal Post-Secondary Education and Health Contributions Act, the Old Age Security Act, the Public Utilities Income Tax Transfer Act, the War Veterans Allowance Act and a related Act, met this day at 11 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Sidney L. Buckwold** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** I welcome to our meeting representatives of the Federal Superannuates National Association. We have four distinguished gentlemen at the head table, all of whom look like senators. We are delighted to have you. Mr. Edwards, would you introduce your colleagues?

**Mr. Claude Edwards, President, Federal Superannuates National Association:** Thank you, Mr. Chairman. On my right is Leslie Barnes, who is the first national Vice President. On my left is Mr. Bill Mullen, who is our national Secretary Treasurer. On my far left is Tony Agius, our Research Officer.

I would like to say how much we appreciate the opportunity of appearing before you in your consideration of Bill C-28. If you have no major objection, honourable senators, rather than read the brief I would like to talk to certain points in it. I sometimes find reading a brief very tedious and I cannot make my points quite as effectively.

**The Chairman:** I am glad we think along the same lines. We find it a little tedious, too.

**Mr. Edwards:** I am sure you do. You have heard so many briefs over the years, I sometimes wonder how you manage to survive.

First, let me talk about the fact that in our brief we give an excerpt from our convention where we recognized the need for governments to meet their problems through some form of taxation. We are not against paying reasonable amounts of tax in order to meet government needs. What we are concerned about is the equity, fairness and justice of the process. It has always been a hallmark of governments and their principal spokesmen that the tax system should be fair and equitable. We do not consider that the clawback, as it relates to Old Age Security and Family Allowances, is fair and equitable. That is one of our primary concerns.

We consider that this is a major breach of universality. Universality is tremendously important to us, not only with regard to Old Age Security but also to other programs of government, because Canada has been noted for its universal approach to social benefits. In particular—and we make a point of this in

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 20 mars 1990

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, auquel a été renvoyé le projet de loi C-28, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu, la Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement post-secondaire et de santé, la Loi sur la sécurité de la vieillesse, la Loi sur le transfert de l'impôt sur le revenu des entreprises d'utilité publique, la Loi sur les allocations aux anciens combattants et une loi connexe, se réunit aujourd'hui à 11 heures pour en faire l'examen.

**Le sénateur Sidney L. Buckwold** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Je souhaite la bienvenue aux représentants de l'Association nationale des retraités fédéraux. Nous avons devant nous, à la table, quatre gentlemen qui ont tous l'air de sénateurs. Messieurs, nous sommes heureux de vous accueillir. Monsieur Edwards, pourriez-vous nous présenter vos collègues?

**M. Claude Edwards, président, Association nationale des retraités fédéraux:** Avec plaisir, monsieur le président. À ma droite se trouve Leslie Barnes, premier vice-président national. À ma gauche, M. Bill Mullen est notre secrétaire-trésorier national. À sa gauche se trouve Tony Agius, notre agent de recherche.

J'aimerais commencer par dire à quel point nous sommes heureux de pouvoir contribuer à l'examen du projet de loi C-28. Si vous n'y voyez pas de grand inconvénient, honorables sénateurs, plutôt que de faire la lecture de notre mémoire, je préférerais en faire ressortir certains points. Je trouve cette lecture parfois assommante, ce qui m'empêche de faire valoir mes points de manière aussi efficace.

**Le président:** Les grands esprits se rencontrent. Nous aussi trouvons cela un peu assommant.

**M. Edwards:** Je n'en doute pas. Vous avez entendu tant de mémoires au fil des ans que je me demande parfois comment vous faites.

Pour commencer, j'aimerais souligner le fait que, dans notre mémoire, nous citons un passage de notre convention dans lequel nous reconnaissons la nécessité pour les gouvernements de percevoir des taxes. Nous ne sommes pas contre l'idée de payer des taxes raisonnables pour répondre aux besoins du gouvernement. Par contre, nous nous inquiétons de l'équité et de la justice du processus. Les gouvernements et leurs principaux porte-parole ont toujours soutenu que le régime fiscal devait être juste et équitable, ce que ne sont pas les dispositions de récupération des prestations de sécurité de la vieillesse et des allocations familiales. Cette question nous préoccupe au plus haut point.

Ces dispositions sont une atteinte de taille au principe d'universalité. Or, l'universalité nous tient à cœur, pour ce qui est non seulement de la sécurité de la vieillesse mais aussi des autres programmes du gouvernement, car le Canada est reconnu pour l'universalité de ses programmes sociaux, en par-

[Text]

our brief—the matter of universality of superannuation, as it affects the people that we represent, the superannuated public servants of Canada, including members of the armed forces and the RCMP, is a very important issue.

In 1966, when the Canada Pension Plan was introduced, there was much discussion in the Superannuation Advisory Committee, of which I was a member, so I speak from knowledge, as to how the Public Service Superannuation Act would be melded or brought together with the superannuation plan and the Canada Pension Plan. What concerned us was whether the two plans should be stacked one on top of the other. There was tremendous pressure from people who had an interest in this to have the two plans stacked one on top of the other. We recognized that provided Old Age Security was paid universally, many of the needs of providing adequate retirement income would be met not by stacking the Canada Pension Plan on top of superannuation but by integrating them. We agreed to a formula that integrated the two plans because we had been given the assurance by government, reiterated time after time, that Old Age Security would be available and could be part of retirement planning.

This is the first breach, that we are aware of, of that particular situation. You no longer can count on an income from Old Age Security as being part of your retirement income.

The area that people need also to be concerned about is that there are many other plans out in the private sector where Old Age Security and the Canada Pension Plan are integrated, and where company pension plans are reduced by an equivalent amount of the Old Age Security that eventually comes into play.

I can see what is going to develop, and I do not think this has been clearly recognized by many people in the private sector. Companies will, in effect, pay a company pension, and the employee will be deemed to be receiving Old Age Security when, in reality, he may have that total amount of Old Age Security clawed back under the clawback system.

**The Chairman:** Mr. Edwards, we have heard about the integration of pensions. Certainly there is no question that integration of company pension or government pension, while not common, was done on many occasions. I do not know whether we have any factual proof about contracts that really blended the old age pension, other than the fact that it was discussed. Do you have any evidence of contracts in which the old age pension was part of a pension arrangement with an employer?

**Mr. Edwards:** In the private sector?

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Edwards:** I do not have any information offhand that I can give you. I know this exists and I would be happy to get the information. Mr. Agius says that the Canadian Auto Workers contract has that particular feature.

**The Chairman:** It blends the company pension, the Canada pension and Old Age Security?

[Traduction]

ticulier—et c'est bien souligné dans notre mémoire—l'universalité de la sécurité de vieillesse, dans la mesure où elle touche ceux que nous représentons, c'est-à-dire les fonctionnaires retraités du Canada, y compris des membres des Forces armées et de la GRC.

En 1966, lorsque le Régime de pensions du Canada a été établi, le Comité consultatif des pensions de retraite dont je faisais partie—de sorte que je sais de quoi je parle—avait longtemps délibéré sur la façon dont la Loi sur la pension de la Fonction publique serait conjuguée au Régime de pensions du Canada. Il s'agissait de déterminer si les deux régimes seraient combinés ou s'ils s'ajouteraient l'un à l'autre. Ceux qui avaient intérêt à voir ces deux régimes s'ajouter l'un à l'autre exerçaient de fortes pressions. Nous avons reconnu qu'à condition que la sécurité de la vieillesse soit un programme universel, le revenu à la retraite serait adéquat non pas si le Régime de pensions du Canada s'ajoutait à la pension de retraite, mais plutôt si les deux étaient combinés. Nous étions convenus d'une formule d'intégration car nous avions reçu l'assurance du gouvernement, répétée plusieurs fois, que les prestations de sécurité de la vieillesse seraient versées et pourraient faire partie du revenu à la retraite.

Que nous sachions, il s'agit là de la première atteinte au principe d'universalité. On ne peut plus compter sur la sécurité de la vieillesse comme faisant partie du revenu de retraite.

Il faut aussi s'inquiéter du fait qu'il existe de nombreux autres régimes dans le secteur privé qui misent sur un apport de la sécurité de la vieillesse et du Régime de pensions du Canada, de sorte que l'équivalent des prestations de sécurité de la vieillesse sont déduites des prestations payées.

Je vois où cela nous mène. Par contre, je ne crois pas que beaucoup de gens du secteur privé s'en soient vraiment rendu compte. En fait, les entreprises verseront une rente et l'employé sera réputé recevoir des prestations de sécurité de la vieillesse lorsque, en réalité, toutes les sommes reçues à ce titre pourraient être récupérées en vertu des dispositions de récupération.

**Le président:** Monsieur Edwards, nous avons entendu parler de l'intégration des pensions. Il est certain que l'intégration des pensions d'entreprise ou du gouvernement, bien qu'elle ne soit pas courante, s'est faite en de nombreuses occasions. J'ignore si nous avons des faits prouvant que les contrats intègrent réellement la pension de vieillesse, autres que le fait que nous en ayons parlé. Avez-vous en main des conventions qui prouvent que la pension de vieillesse faisait partie des arrangements de retraite pris avec un employeur?

**M. Edwards:** Dans le secteur privé?

**Le président:** Oui.

**M. Edwards:** Je ne pourrais vous le dire comme ça. Je sais qu'il existe de telles conventions et je serais heureux de vous obtenir l'information. Selon M. Agius, la convention des Travailleurs canadiens de l'automobile comporte de telles dispositions.

**Le président:** Elle réunit la rente de l'entreprise, le Régime de pensions du Canada et la Sécurité de la vieillesse?



[Text]

**Mr. Tony Agius, Research Officer, Federal Superannuates National Association:** Yes, it does.

**The Chairman:** Do you have any other examples? The committee is very interested in this.

**Mr. Edwards:** Has the Canadian Labour Congress appeared before you yet?

**The Chairman:** Yes, I think they did.

**Mr. Edwards:** We would be very happy to try to get a few examples together for you and submit them to you.

**The Chairman:** If you could do that as soon as possible, we would appreciate it, because we should be reporting on this bill soon. We have two or three other income tax bills in front of us.

**Mr. Edwards:** You must understand that we have not dealt with this issue particularly because it really is an area that is not material to the group we represent. However, it is material to a lot of other people. To continue, we are concerned about what happens with universality and, of course, we are concerned about what will be happening next. It is interesting that we are now seeing reports in the press, one emanating from Alberta just a matter of a few days ago, where the universality of medicare program is under some consideration. There is some recommendation for a two-tiered system.

What we are concerned about here is that you have a major breach of universality. I think it has been admitted by at least some government spokesmen that universality concerning Old Age Security has been breached. One of the other things that we are concerned about is that this, of course, targets two particular groups of taxpayers: those receiving Old Age Security and those receiving Family Allowances. We are speaking primarily with regard to the Old Age Security recipients, because not too many of our people are affected by Family Allowances, although we recognize that there is that same inequity there. When it comes to Old Age Security recipients, those who happen to have incomes above the clawback are, in effect, going to be paying a higher rate of tax than other income earners who are not in receipt of Old Age Security but who have the same income level. Once that clawback figure triggers and there is an excess amount, of course, the recipient has to pay a higher rate of tax than anyone else would pay on a similar amount of income. We think that is inequitable.

When it comes to the matter of Family Allowance recipients, of course, you have a situation where you could have a combined income of two people in a family, both earning \$49,000 and not triggering a clawback, whereas one person, in a one-income family, making \$51,000, would trigger the clawback provision.

Our other concern is that the clawback threshold itself is not indexed at the full rate of inflation. It is indexed at inflation less 3 per cent. We have not made this point particularly in our brief, primarily because we did not want that to be the tradeoff point, where the government says, "Well, we will give them full indexation with regard to this clawback threshold, and that should meet the need." Frankly, we do not think it will meet the need, and it will not make an inequitable situation

[Traduction]

**M. Tony Agius, agent de recherche, Association nationale des retraités fédéraux:** Oui, effectivement.

**Le président:** Avez-vous d'autres exemples en tête? Le Comité s'intéresse beaucoup à cette question.

**M. Edwards:** Le Congrès du travail du Canada est-il venu témoigner?

**Le président:** Oui, je crois qu'il est revenu.

**M. Edwards:** Nous serions très heureux de vous trouver quelques exemples.

**Le président:** Si vous pouviez le faire au plus tôt, nous vous en saurions gré car nous devons présenter notre rapport sous peu. Il nous reste deux ou trois autres projets de loi relatifs à l'impôt sur le revenu à étudier.

**M. Edwards:** Vous devez comprendre que nous n'avons pas traité de cette question en particulier car elle n'intéresse pas vraiment le groupe que nous représentons. Cependant, elle a son importance pour beaucoup d'autres. Pour reprendre ce que je disais, nous nous inquiétons de ce qui arrivera au principe d'universalité et, bien sûr, nous nous inquiétons de ce qui suivra. Il est intéressant de noter les nouvelles qui paraissent actuellement, l'une émanant de l'Alberta il y a tout juste quelques jours, où l'universalité des programmes d'assurance-maladie est remise en question. On recommande un système à deux paliers.

Tout le principe de l'universalité est remis en cause. Je crois que, de l'aveu même d'au moins certains porte-parole du gouvernement, l'universalité, du moins en ce qui concerne la sécurité de la vieillesse, n'est plus sacrée. Autre source de préoccupation, deux groupes particuliers de contribuables sont visés par ces mesures: ceux qui touchent la sécurité de la vieillesse et les prestataires d'allocations familiales. Nous nous intéressons surtout aux prestataires de sécurité de la vieillesse car peu de nos membres reçoivent des allocations familiales, bien que nous reconnaissons que l'inéquité soit la même. Pour ce qui est des prestataires de sécurité de la vieillesse, si leur revenu dépasse le seuil, ils devront en fait payer plus d'impôt que d'autres travailleurs qui ne touchent pas de sécurité de la vieillesse mais qui ont le même revenu. Une fois le seuil dépassé, le prestataire doit payer plus d'impôt sur l'excédent qu'un autre qui aurait le même revenu. Nous estimons une telle situation inequitable.

Quant aux prestataires d'allocations familiales, si la famille compte deux revenus de 49 000 \$ chacun, le seuil n'est pas dépassé, tandis que la famille à un seul revenu de 51 000 \$ tombera sous le coup des dispositions de récupération.

Le fait que le seuil de revenu comme tel ne soit pas indexé au plein coût de la vie nous préoccupe également. En fait, il est indexé au taux d'inflation défalqué de 3 p. 100. Nous n'avons pas fait ressortir ce point en particulier dans notre mémoire, surtout du fait que nous ne voulions pas qu'il devienne un objet de négociation qui permettrait au gouvernement de dire: «D'accord, nous consentons à la pleine indexation, et tout le monde sera content». En toute franchise, nous ne croyons pas



## [Text]

équitable. It is a matter of concern because what happens when this clawback threshold is not fully indexed is that you have it indexed at a rate of inflation less 3 per cent. If I may quote from a National Council on Welfare report. The 1988 budget and social policy states:

With no adjustments to the threshold, by the turn of the century, the partial clawback will begin at just \$35,765 and the 100 per cent clawback, at \$39,512.

Of course those statements are in 1989 dollars.

Moreover the threshold can be lowered at any time . . .

in any adjustment to the income tax procedures.

The other concern in relation to this threshold is that taxable income from dividends is grossed up by the addition of 25 per cent, which means that particularly those people who are retired whose income is not likely to be income from employment, but is likely to be from pensions or other dividend-producing instrument, will find that their dividends are grossed up by 25 per cent, adding to their taxable income, and that taxable income puts them above the threshold. They will have their Old Age Security clawed back, while in reality they will be receiving less than \$50,000. The addition of this grossing up feature of an additional 25 per cent effectively puts them above the threshold.

We would also like to point out that Old Age Security was paid for by a specific tax on income from 1952 to 1974. If anyone examined his income tax statements during those years, he would find that he paid a range of 2 to 4 per cent of their taxable income. Also there was an additional tax on corporations and a sales tax, and, as was noted on the tax forms between those years, it was specifically earmarked for Old Age Security. That was part of the process of universality. People paid for something, and when they reached the age at which they would become eligible they expected to have that paid. It is very similar to an insurance company providing something in the way of an annuity where you pay the required premiums over a period of time, and when you reach the age necessary to receive the benefit, you have the expectation that that benefit will be paid.

In effect, the government has changed the rules of the game because it has extracted a payment from people from 1952 to 1974. Most of us were paying taxes during that period. After 1974, for a short period, there was a requirement that the Minister of Revenue set aside an amount of money equivalent to what would have been the tax rate at that particular time which was earmarked for this particular purpose. This has been a clear breach of that undertaking, and I do not think that any of you gentlemen or the government would allow a similar clear breach of an undertaking, for example, by an insurance company that had provided an annuity and then turned around and refused to pay it when it was due.

The other matter we might mention is that there is a crowning inequity, if you like, in the situation. It is perhaps a minor point, but the Old Age Security clawback, as you probably know, will not affect any recipient of Old Age Security who is living outside of Canada. There are some 35,000 people in this

## [Traduction]

que l'on répondra ainsi aux besoins ni que la situation en sera plus équitable. La question nous préoccupe car il n'y a pas pleine indexation, mais plutôt indexation au taux d'inflation moins 3 p. 100. Si vous me permettez de citer un passage du rapport du Conseil national du bien-être social sur le budget de 1989 et la politique sociale:

Si on n'y apportait aucun rajustement, au tournant du siècle ( . . . ), la récupération partielle commencerait à 35 765 \$ seulement, et la récupération totale à 39 512 \$.

Bien sûr, ces chiffres sont en dollars de 1989.

Par ailleurs, le seuil peut être abaissé n'importe quand ( . . . )

en modifiant les règles de l'impôt sur le revenu.

Ce seuil inquiète aussi du fait que le revenu de dividendes imposable est augmenté de 25 p. 100, ce qui veut dire que les retraités, en particulier, dont le revenu n'est probablement pas tiré d'emploi, mais plutôt de pensions de retraite et d'autres moyens produisant des dividendes, verront les gains de dividendes augmenter de 25 p. 100, ce qui ajoute à leur revenu imposable. De la sorte, ils seront touchés. Ainsi, ils devront rembourser leurs prestations de sécurité de la vieillesse alors qu'en réalité, ils ont fait moins de 50 000 \$. L'augmentation de 25 p. 100 de leur revenu brut les place en réalité au-delà de ce seuil.

Nous aimerions aussi souligner que la sécurité de la vieillesse a été payée au moyen d'une surtaxe spéciale de 1952 à 1974. Quiconque examine ses déclarations de revenu durant ces années découvrira qu'il a payé entre 2 et 4 p. 100 de son revenu imposable à cette fin. Par ailleurs, il y avait aussi une surtaxe payée par les sociétés et une taxe de vente qui, comme le précisent les déclarations d'impôt de ces années, étaient spécifiquement consacrées à la sécurité de la vieillesse. Tout ceci s'inscrivait dans le processus d'universalité. Les gens ont payé un produit et, lorsqu'ils atteignaient l'âge auquel ils étaient admissibles, ils s'attendaient à pouvoir s'en servir. Le principe s'apparente de près à la rente payée par la compagnie d'assurances: vous payez les primes requises durant un certain temps puis, lorsque vous atteignez l'âge où vous avez droit aux prestations, vous vous attendez à recevoir votre rente.

En fait, le gouvernement a changé les règles du jeu parce qu'il a extorqué un paiement des contribuables de 1952 à 1974. La plupart d'entre nous contribuaient durant cette période. Après 1974, durant un certain temps, le ministre du Revenu était tenu de mettre de côté certaines sommes équivalent à ce qu'aurait été le taux d'imposition à ce moment pour cette fin particulière. Il y a donc bri de contrat, et je ne pense pas qu'aucun d'entre vous ou du gouvernement admettrait un tel geste, par exemple, de la part d'une compagnie d'assurances qui aurait offert une rente, puis aurait refusé de payer lorsqu'elle aurait été due.

Le dernier point que nous aimerions mentionner est l'inéquité suprême, si vous voulez, de toute la situation. Le point est peut-être minime, mais la récupération de la sécurité de la vieillesse, comme vous le savez probablement, ne touchera pas les prestataires vivant à l'extérieur du Canada. Quelque 35 000

[Text]

category, some of whom are extremely wealthy. There are a number of people who certainly have gone to a tax haven somewhere else. They will continue to draw their Old Age Security regardless of their income and without any clawback applying at all. To me that is a crowning inequity in a situation where any tax system would permit someone to evade a clawback situation by that happening.

We have proposed that if the government needs this \$300 million, which it expects to capture by the clawback in the first year, it would take a very small adjustment to the income tax system to provide it. After all, income taxes are being paid by Canadians at the rate of approximately \$46 billion a year. It would not take much to factor in an amount in the income tax process to capture that \$300 million. We do not think this situation is designed for the purpose of clawing back; it is designed for the purpose of dismantling the universality system that we have come to expect.

I do not think I have anything more to add, but I do welcome this opportunity and would be prepared to answer any questions you may have.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Edwards. I will compliment you by saying that, as far as I am personally concerned, you have given us one of the most articulate, lucid and well presented verbal briefs that we have had.

**Mr. Edwards:** That you very much.

**The Chairman:** You have raised almost every important point that the committee has heard, certainly with the addition of a new point, namely, the non-taxation of benefits to old age pension recipients who live outside of Canada.

**Senator Kirby:** Mr. Edwards, since I have raised the integration question with other witnesses, I would like to clarify the point at the bottom of page 3 of your brief. I raise it only because, as I understand it, the nature of the Public Service Superannuation Plan integration with both CPP and OAS are different from others. It is in that context that I raise the question. I will specifically refer you to your statement.

... that the present arrangements in regard to the integration of the Canada Pension Plan and the Public Service Superannuation Plans—

You might explain how that integration works, because I want to see if it is the same as that in the private sector. You then go on to say that that was only agreed to in light of the assurance that the OAS would continue. I do not understand how the OAS is linked with integration in this situation. Could you explain both of those points?

**Mr. Edwards:** With respect to the integration of the Canadian Pension Plan and Old Age Security, in effect you pay a premium into the Canada Pension Plan at 1.8 per cent, which is part of the total package that you pay for a superannuation plan. Leslie, since you are more involved in this, you might speak to that point of the integration of the two regard-

[Traduction]

personnes relèvent de cette catégorie, certaines d'entre elles étant très bien nanties. Certes, un certain nombre de contribuables se sont envolés vers un paradis fiscal, quelque part. Ils continuent de toucher leur sécurité de la vieillesse, indépendamment de leur revenu et sans risque d'être touchés par la disposition de récupération. Qu'un régime fiscal puisse permettre à quelqu'un de s'esquiver du simple fait qu'il vit à l'étranger est pour moi d'une injustice flagrante.

Nous soutenons que, si le gouvernement a vraiment besoin de ces 300 millions de dollars qu'il espère récupérer durant la première année, il lui suffirait d'apporter de légères retouches au régime d'impôt sur le revenu. Après tout, les Canadiens paient approximativement 46 milliards de dollars en impôts par année. Il ne serait pas bien difficile d'y ajouter un moyen de percevoir les 300 millions de dollars. Nous n'estimons pas que cette situation soit conçue pour vraiment récupérer des sommes; elle cherche plutôt à éliminer l'universalité que nous considérons comme notre dû.

Je ne crois pas avoir autre chose à ajouter, et je suis tout disposé à répondre à vos questions.

**Le président:** Je vous remercie, monsieur Edwards. Je dois vous féliciter du fait que, de mon avis, vous avez fait l'exposé le plus articulé, le plus lucide et le mieux présenté jusqu'ici.

**M. Edwards:** Vous m'en voyez flatté.

**Le président:** Vous avez touché à presque chaque point important des témoignages faits devant notre Comité, en y ajoutant un nouveau, notamment l'exemption des prestataires de sécurité de la vieillesse vivant à l'extérieur du pays.

**Le sénateur Kirby:** Monsieur Edwards, comme c'est moi qui ai parlé d'intégration avec les autres témoins, j'aimerais obtenir des éclaircissements au sujet d'un point mentionné au bas de la page 3 de votre mémoire. Si je le fais, c'est uniquement parce que j'ai cru comprendre que la nature même du processus d'intégration du Régime de pension de retraite de la Fonction publique avec le RPC et la Sécurité de la vieillesse diffère des autres. C'est dans ce contexte que j'en parle. Plus précisément, je me réfère à la déclaration, et je cite:

(...) Que les arrangements actuels concernant l'intégration du Régime de pensions du Canada et des Régimes de pension de retraite de la Fonction publique—

Vous pourriez nous expliquer comment s'effectue cette intégration car j'aimerais voir si le processus est le même que dans le secteur privé. Vous poursuivez en déclarant que cette intégration avait été acceptée parce qu'on avait reçu l'assurance que la sécurité de la vieillesse serait maintenue. Je ne comprends pas comment la sécurité de la vieillesse est liée à l'intégration, dans ce cas-ci. Pourriez-vous m'expliquer ces deux points?

**M. Edwards:** Pour ce qui est de l'intégration du Régime de pensions du Canada et de la sécurité de la vieillesse, en fait, cotisez au Régime de pensions du Canada à raison de 1,8 p. 100, provenant de toutes les contributions que vous faites à un régime de pension de retraite. Leslie, comme vous vous y connaissez mieux, vous pourriez peut-être expliquer comment est



[Text]

ing the factoring in of those percentage arrangements; but I would like to talk about the other part of it.

**Senator Kirby:** The OAS part?

**Mr. Edwards:** Yes. What we are concerned about is that when government employees retire they generally have income based on three basic factors. One is their superannuation plan benefits, which work on a formula of the best six-year average and 2 per cent for each year of service. They have been paying into the Canada Pension Plan during this whole period, so once they reach the age of 65 they can begin receiving benefits. Then you have the integrated amount of the Canada Pension Plan plus the superannuation plan. They do not get the full amount of superannuation at 2 per cent for six years averaged, they get a reduced amount plus the Canada Pension Plan, which gives them somewhat more than what it would have been.

**Senator Kirby:** I presume there is a formula which is unique to the public service. Is that correct?

**Mr. Edwards:** I think it is unique to public service pension plans, but I will not claim that it is totally unique.

**Senator Kirby:** Just for clarification, I presume there is a formula in the union agreement which, in a sense, defines the pension in numerical terms as the sum of two numbers, and those two numbers have two components, but it is not the absolute sum. There is a reduction in the sum.

**Mr. Edwards:** That is right. There is a reduction. To be clear, it is not part of a union agreement. Public service superannuation is not negotiable.

**Senator Kirby:** I forgot that. That is the one non-negotiable item.

**Mr. Edwards:** That is the one major non-negotiable item. But when we were discussing this I felt a lot of pressure from the people I represent who wanted to have one pension plan stacked on top of the other pension plan.

**Senator Kirby:** It is straight addition.

**Mr. Edwards:** It is straight addition. When we considered that in the Superannuation Advisory Committee, we also had to consider what that would produce for a person with the maximum amount of service, 35 years, with a pension based on the best six-year average, and so on, plus the Canada Pension Plan portion, plus the additional amount of Old Age Security, because most of these people certainly would have been eligible for Old Age Security on the basis of age and the number of years they have lived in Canada. So basically three pensions would trigger into effect. For a person of long service in the Public Service, that would produce an income of more than 100 per cent of salary. It would have been pretty difficult to argue whether it was needed on that basis or whether it was equitable or it would be subject to some major concerns politi-

[Traduction]

intégré le facteur dans ces arrangements. Toutefois, je me réserve l'autre partie de la réponse.

**Le sénateur Kirby:** Celle qui a trait à la sécurité de la vieillesse?

**M. Edwards:** Oui. Ce qui nous inquiète, c'est que lorsque l'employé du gouvernement prend sa retraite, il a habituellement un revenu fondé sur trois facteurs essentiels. L'un est la prestation du régime de pension de retraite, calculée en fonction du salaire le plus élevé durant six années consécutives plus 2 p. 100 pour chaque année de service. Durant toute cette période, les fonctionnaires ont contribué au Régime de pensions du Canada, de sorte qu'une fois atteint l'âge de 65 ans, ils peuvent commencer à toucher les prestations. Ensuite, vous avez le montant combiné du Régime de pensions du Canada et du régime de pension de retraite. Ils ne touchent pas le plein montant de la pension à raison de 2 p. 100 de la moyenne des six meilleures années, ils reçoivent plutôt une prestation réduite, additionnée du Régime de pensions du Canada, ce qui leur donne un peu plus que ce qu'elle aurait été à l'origine.

**Le sénateur Kirby:** Je suppose qu'il existe une formule unique à la fonction publique. Est-ce exact?

**M. Edwards:** Je crois qu'elle est unique aux régimes de pension de la Fonction publique, mais je n'irai pas jusqu'à dire qu'elle est tout à fait unique.

**Le sénateur Kirby:** À titre de précision, je suppose qu'il existe une formule dans votre convention collective qui, en un sens, définit la pension en termes numériques comme étant la somme de deux nombres, et que ces deux nombres ont deux composantes, mais qu'il n'y a pas de somme absolue. La somme est réduite.

**M. Edwards:** C'est exact, le retraité ne reçoit pas le plein montant. Pour être bien précis, cela ne fait pas partie d'une convention collective. La pension de retraite de la fonction publique n'est pas négociable.

**Le sénateur Kirby:** J'avais oublié. C'est vrai, c'est le point non négociable.

**M. Edwards:** C'est un des principaux points non négociables. Mais lorsque nous en discutons, je sentais une énorme pression venant des gens que je représente qui souhaitaient que les deux régimes de pension s'additionnent.

**Le sénateur Kirby:** On parle d'addition linéaire.

**M. Edwards:** C'est une addition linéaire. Lorsque le Comité consultatif de la pension de retraite en a délibéré, il a aussi étudié ce qu'en tirait une personne comptant le maximum des années de service, soit 35 ans, en fonction du meilleur salaire pendant six ans, etc., plus la partie à laquelle elle avait droit du Régime de pensions du Canada, plus le supplément de sécurité de la vieillesse car la plupart de ces gens auraient certes été admissibles à la sécurité de la vieillesse en fonction de l'âge et du nombre d'années vécues au Canada. Essentiellement, trois régimes de pension entreraient en vigueur. Une personne comptant de longs états de service dans la fonction publique aurait un revenu équivalent à plus de 100 p. 100 de son salaire. Il aurait été assez difficile de soutenir que c'était nécessaire ou que c'était équitable; le fait aurait donné naissance à de gran-



[Text]

cally, making it difficult to defend when you have an income level at retirement which amounts to more than 100 per cent of your employment income.

**Senator Kirby:** That was essentially because the CPP and OAS exceeded 30 per cent?

**Mr. Edwards:** That is right. With this additional amount you could have that situation. There were numerous examples when we considered it.

There were certain cost implications for the younger employee because of the payments. To stack one on top of the other would also have been somewhat more than the payments for superannuation. Younger employees are not likely to want to be faced with higher amounts of payment, because under our superannuation arrangements they are now paying 7.5 per cent of salary. Quite often they would rather have the money to buy baby carriages, cribs, houses, and so on.

There was pressure at various ends. Some wanted integration because it would pay a higher benefit. One of the prime things we had to consider was the end result. We recognize that it would be difficult to defend a pension arrangement where you receive more than 100 per cent of salary. Therefore we agreed to this integration. However, the agreement was certainly predicated on having the Old Age Security as a universal benefit. You have to have that in order fully to do your planning with regard to retirement income.

**Senator Kirby:** It would be useful for us to know, in addition to Public Service plans, whether there are private sector plans that are identical. The only private sector ones that I have seen are ones that link the CPP and do not historically link also the OAS, to the best of my knowledge.

**Mr. Edwards:** There may well be some not fully outside—I am talking about crown corporation plans—and there are certainly other provincial government plans where you would have the same situation. This was a matter of concern at the time of bringing in the Canada Pension Plan.

**The Chairman:** Senator Kirby, I know of some municipal governments, at least some years ago, that had that arrangement.

**Senator Kirby:** I know of a number of cases in the public sector generally, including crown corporations where it is an issue. I was curious as to whether or not it was an issue in the private sector. What led to the situation was the notion that someone could retire at better than 100 per cent of salary; but that same situation could easily apply in the private sector. My question is this: Are their private sector plans in effect where that has happened?

**Mr. Edwards:** There are many private sector plans where the Canada pension is stacked on top of the company pension.

**Senator Kirby:** I know of some of those situations.

**Senator Perrault:** Do you have any statistics on the portion of your members receiving at least \$50,000 in retirement income?

[Traduction]

des préoccupations politiques, c'est-à-dire qu'on ait un revenu à la retraite supérieur au revenu du salarié.

**Le sénateur Kirby:** Essentiellement parce que le RPC et la sécurité de la vieillesse excédaient 30 p. 100?

**M. Edwards:** C'est vrai. Avec une telle somme additionnelle, vous pourriez vous retrouver dans cette situation. Il en existait de nombreux exemples lorsque nous en avons délibéré.

La formule avait des conséquences sur les coûts dans le cas des employés plus jeunes, à cause des prestations. Les additionner aurait également donné une somme plus élevée que les prestations de pension de retraite. Les employés plus jeunes ne sont pas susceptibles de vouloir payer des cotisations plus élevées, en vertu de nos arrangements relatifs à la pension de retraite, alors qu'ils paient déjà 7,5 p. 100 de leur salaire. Bien souvent, ils préféreraient avoir l'argent pour acheter des landaux, des lits d'enfant, des maisons, etc.

Des pressions étaient exercées de toutes parts. Certains souhaitaient l'intégration parce que les prestations auraient été plus élevées. Il fallait avant tout tenir compte du résultat final. Nous admettons qu'il aurait été difficile de défendre une pension équivalant à plus de 100 p. 100 du salaire. Nous avons donc accepté le principe d'intégration. Cependant, il était entendu au départ que la Sécurité de la vieillesse était un programme universel. En fait, c'est essentiel si on veut bien planifier le revenu à la retraite.

**Le sénateur Kirby:** Il nous serait utile de savoir si le secteur privé offre des régimes identiques à ceux de la fonction publique. Les seuls régimes du secteur privé que je connais font un lien avec le RPC mais, historiquement, ils n'en font pas avec la sécurité de la vieillesse, du moins que je sache.

**M. Edwards:** Il se pourrait qu'il y en ait dans les entreprises parapubliques—je parle des régimes des sociétés d'État—et je sais que des régimes de gouvernements provinciaux offrent la même chose. À l'époque dont je vous parle, la question de faire entrer en jeu le Régime de pensions du Canada était source de préoccupation.

**Le président:** Sénateur Kirby, j'ai connaissance de certaines municipalités, du moins il y a quelques années, qui avaient ce type d'arrangement.

**Le sénateur Kirby:** Je connais plusieurs cas dans le secteur public en général, y compris des sociétés d'État où le problème se pose. Je me demandais s'il avait autant d'acuité dans le secteur privé. Cette situation découle du fait qu'une personne pouvait toucher à la retraite plus que 100 p. 100 de son salaire, mais la même situation pourrait facilement s'appliquer dans le secteur privé. Voici donc ma question: existe-t-il des régimes du secteur privé où cela s'est effectivement produit?

**M. Edwards:** Il existe de nombreux régimes du secteur privé où la pension du Canada s'ajoute à la rente de l'entreprise.

**Le sénateur Kirby:** Je connais certains cas.

**Le sénateur Perrault:** Avez-vous des données statistiques sur le nombre de vos membres qui reçoivent au moins 50 000 \$ à la retraite?

[Text]

**Mr. Edwards:** We do not keep statistics on the income levels of our membership.

**Senator Perrault:** Do you have a guesstimate?

**Mr. Edwards:** We have not even attempted to guesstimate how many there would be. We do not know.

**Senator Perrault:** How many of your members live in the Province of British Columbia?

**Mr. Edwards:** We have 68 branches across the country and one in England. We are widely disbursed as far as our membership is concerned. We can get you figures. I do not have them with me as to what our membership is in any particular province.

**Senator Perrault:** You pointed out correctly that from 1952 to 1972 the Old Age Security tax was levied on all taxpayers and was earmarked specifically for that Old Age Security fund. Do you think that this legal obligation on the part of the government to pay Old Age Security benefits exists only with respect to persons who contributed to the special earmarked Old Age Security tax? You inferred perhaps that there was a continuing obligation, whether or not it was earmarked.

**Mr. Edwards:** From our point of view, we would say that there is a continuing obligation. If government makes a major obligation to Canadian taxpayers, there should not be a situation where they can suddenly divorce themselves from that commitment that has been considered to be universal in application over such a long period of time. This is a major commitment of government to a system of Old Age Security. This is not something that has been changed periodically.

When they moved from a means test system in 1952 to a system of universality, they had considered all of these various aspects of the inequities of means testing and what it raised.

**Senator Perrault:** You are suggesting that this was an integral part of the whole system of social support.

**Mr. Edwards:** That is right. You might say that only the people who have paid in from that particular time have paid the premium; but I think that essentially everyone has.

**Senator Perrault:** You are suggesting that in the negotiations with the government this was an integral part of the plan as you looked down the road to retirement?

**Mr. Edwards:** That is right.

**Senator Perrault:** You achieved your settlements with the government on that basis?

**Mr. Edwards:** That is right.

**Senator Perrault:** Now the inference is that they are taking down the goal posts?

**Mr. Edwards:** That is right.

**Senator Anderson:** The government of the day said that there was no intention to get rid of the universality of the old age pension when they made that change.

[Traduction]

**M. Edwards:** Nous ne tenons pas de statistique sur le niveau de revenu de nos membres.

**Le sénateur Perrault:** Pourriez-vous nous en donner une approximation?

**M. Edwards:** Nous n'avons même pas essayé d'établir de tels chiffres. Nous ne savons pas.

**Le sénateur Perrault:** Combien de vos membres vivent en Colombie-Britannique?

**M. Edwards:** Nous comptons 68 bureaux régionaux au Canada et un autre bureau en Grande-Bretagne. Nos membres sont vraiment répartis un peu partout. Je pourrais vous obtenir les chiffres. Malheureusement, je n'ai pas avec moi les données sur le nombre de membres que nous comptons dans une province particulière.

**Le sénateur Perrault:** Vous avez souligné avec raison qu'entre 1952 et 1972, la surtaxe appliquée à la sécurité de la vieillesse était perçue de tous les contribuables et était réservée expressément à cette fin. À votre avis, cette obligation légale qu'a contractée le gouvernement—de verser des prestations de sécurité de la vieillesse—ne s'applique-t-elle qu'à ceux qui ont payé la surtaxe? Vous avez laissé entendre, peut-être, que cette obligation persistait, que les contributions aient été désignées expressément à cette fin ou non.

**M. Edwards:** D'après nous, je dirais que l'obligation est maintenue. Si le gouvernement contracte une obligation importante à l'égard des contribuables canadiens, il ne devrait pas pouvoir se désengager subitement d'un programme considéré universel en vigueur pendant si longtemps. Le gouvernement a pris un engagement certain pour ce qui est de la sécurité de la vieillesse. Cet engagement n'a jamais varié.

Lorsqu'en 1952, ils sont passés du critère d'examen des ressources au critère d'universalité, ils avaient tenu compte de toutes les inéquités que comportait cette façon de faire et de conséquences qu'elle aurait.

**Le sénateur Perrault:** Vous avancez que cela faisait partie intégrante de tout un système de soutien social.

**M. Edwards:** C'est vrai. Vous pourriez dire que seuls ceux qui ont contribué durant cette période particulière ont payé la cotisation, mais je crois qu'essentiellement, tout le monde l'a payée.

**Le sénateur Perrault:** Vous laissez entendre que, durant les négociations avec le gouvernement, cet élément faisait partie du régime en prévision de la retraite?

**M. Edwards:** Vous avez raison.

**Le sénateur Perrault:** Est-ce ainsi que vous êtes arrivé à des règlements avec le gouvernement?

**M. Edwards:** C'est exact.

**Le sénateur Perrault:** De sorte qu'il faut en conclure qu'ils sont en train d'empêcher les gens de toucher leur dû?

**M. Edwards:** C'est ça.

**Le sénateur Anderson:** À l'époque, le gouvernement avait déclaré qu'il n'avait pas l'intention en faisant de tels change-



[Text]

Does someone have to reside in another country for the full 12 months of the year before they would not be affected?

**Mr. Edwards:** There is a formula that relates to Old Age Security. You have to live in the country for a certain period of time after the age of 18. If you have contributed for 40 years after the age of 18 you can draw the pension and then move somewhere else. There is another condition that if you do not have the full period, you come back for one year. You put in the eligibility for one year; you draw the pension, and then you can move.

There are a number of arrangements where a recipient of the Old Age Security pension can move and continue to draw that pension outside of Canada. There are some 35,000 or more who are doing that and receiving either full or partial pension. It is provided for under the rules relating to eligibility for Old Age Security, but there is a specific provision in the Income Tax Act that says that any person receiving Old Age Security outside of Canada will not have to pay tax on it.

From our checking with the income tax department, we have this assurance that there is no intention of trying to collect the clawback from people who reside outside of Canada. That is the crowning injustice on this whole thing.

**The Chairman:** Mr. Edwards, are you saying that there is no tax on old age pensions received by pensioners who reside outside of Canada?

**Mr. Edwards:** That is our understanding.

**The Chairman:** Whereas those of us who receive the pension are paying a normal income tax on what they receive.

**Mr. Edwards:** We are talking about when they take up residence outside of Canada.

**Senator Kirby:** They do not pay Canadian tax.

**The Chairman:** They are still citizens of Canada, I presume.

**Mr. Edwards:** I am not talking about people who are absent for six months of the year. These are people who have decided to take up residence in another country. One of the most notable examples that has constantly been referred to is Mr. E.P. Taylor, who took up residence in the Bahamas.

**The Chairman:** You are talking about people who actually move their residence permanently?

**Mr. Edwards:** That is right.

**The Chairman:** They would then pay tax on the basis of the country in which they are residing?

**Mr. Edwards:** They may pay taxes where they reside, and I do not know what those taxes would amount to. In effect, they could be receiving Old Age Security and still have an income of \$100,000 a year, and there is no clawback on their Old Age Security.

[Traduction]

ments de mettre fin à l'universalité de la sécurité de la vieillesse.

Faut-il habiter pendant les 12 mois de l'année dans un autre pays pour échapper à la disposition?

**M. Edwards:** Il existe une formule ayant trait à la sécurité de la vieillesse. Il faut vivre au pays durant une certaine période après l'âge de 18 ans. Si vous atteignez les 30 ans de service après l'âge de 18 ans, vous pouvez toucher la pension, puis déménager. Une autre condition est également imposée: si vous n'avez pas habité ici durant toute la période requise, vous pouvez revenir pour un an. De la sorte, vous devenez admissible, vous touchez votre pension et vous déménagez.

Il existe plusieurs arrangements aux termes desquels le prestataire de sécurité de la vieillesse peut aller vivre ailleurs et continuer de toucher sa pension même s'il est à l'extérieur du Canada. Quelque 35 000 retraités, si ce n'est plus, agissent ainsi et perçoivent soit leur pleine pension ou une pension partielle. Elle est prévue dans les règles régissant l'admissibilité à la sécurité de la vieillesse. Cependant, la Loi de l'impôt sur le revenu comporte une disposition particulière selon laquelle toute personne touchant de la sécurité de la vieillesse et vivant à l'extérieur du Canada n'a pas à payer d'impôt à cet égard.

En vérifiant auprès du ministère du Revenu, nous nous sommes assurés qu'on n'a aucunement l'intention de récupérer les prestations de ceux qui résident à l'extérieur du Canada. Voilà où réside l'injustice fondamentale de toute l'affaire.

**Le président:** Monsieur Edwards, êtes-vous en train de dire que les prestataires vivant à l'extérieur du Canada ne payent pas d'impôt sur leur pension de retraite?

**M. Edwards:** C'est ce que nous avons compris.

**Le président:** Alors que ceux d'entre nous qui touchent une pension payent le plein impôt sur le revenu selon leurs prestations.

**M. Edwards:** Il est question ici de gens qui établissent leur résidence à l'extérieur du Canada.

**Le sénateur Kirby:** Ils ne payent pas d'impôt au Canada.

**Le président:** Mais ils demeurent des citoyens canadiens, je présume.

**M. Edwards:** Je ne parle pas de ceux qui s'absentent du pays pendant six mois de l'année, mais bien de ceux qui ont décidé d'établir résidence à l'étranger. Un des exemples les plus remarquables auxquels on renvoie constamment est celui de M. E. P. Taylor, qui s'est établi aux Bahamas.

**Le président:** Vous parlez de gens qui, en réalité, établissent à l'étranger une résidence permanente?

**M. Edwards:** Vous avez compris.

**Le président:** De sorte qu'ils payeraient l'impôt dans le pays où ils résident?

**M. Edwards:** Peut-être payent-ils l'impôt où ils résident, mais j'ignore ce que représente cet impôt. En fait, ils pourraient toucher de la sécurité de la vieillesse tout en ayant un revenu de 100 000 \$ par année, et ils sont exempts des dispositions de récupération.



[Text]

**Senator Perrault:** Are you saying that they are not subject to changes that are contemplated in this particular bill?

**Mr. Edwards:** Yes.

**The Chairman:** That is a very interesting point. We will check with the authorities on how that works.

**Senator Kirby:** Mr. Chairman, I agree with your comments on the quality of the brief, because it touches on all the points. Although I am not a supporter of the change, I would point out that I have always had difficulty with people who try to make the claim that the clawback amounts to re-instituting a means test in the normal context of "means test." I agree that it is a means test but, using the word in the brief, the "stigma" that used to be attached to the means test is because of the way it used to be applied. In fact, the guaranteed annual income program is, in a sense, a means test program that is regarded as not having the stigma of old means test programs precisely because it would be applied through the tax structure. So you are quite correct in saying that it is a means test program, but I make the argument that historically the view held in this country has been that if you can do a means test through the tax structure, it will not have the stigma of the original means tests. So it was only the reference on page 2 to "stigma" that I thought was modestly unfair.

**Senator Cogger:** Mr. Edwards, you say in the brief that you represent approximately 50,000 members of the federal public service, the Canadian Forces, the Royal Canadian Mounted Police, et cetera. Tomorrow evening representatives of the association representing retired members of the RCMP will appear before this committee. When you work, for instance, on a brief such as you have just presented, do you run it past all of the various groups involved in your organization?

**Mr. Edwards:** We have formed a coalition of interested organizations in an attempt to publicly draw attention to what we consider are the inequities of this particular piece of legislation. We have worked with each of those organizations in trying to ensure that they seek an appearance before the Senate and before the House. So there has been a coordinated effort, although it has not been totally integrated.

**The Chairman:** If there are no further questions, I will take this opportunity to thank the witnesses for their well-presented brief and representations.

I would ask members of the committee to stay to discuss the future business of the committee.

The committee continued *in camera*.

[Traduction]

**Le sénateur Perrault:** Êtes-vous en train de dire qu'ils ne sont pas assujettis aux changements envisagés dans le projet de loi à l'étude?

**M. Edwards:** Exactement.

**Le président:** Voilà un point fort intéressant. Nous nous informerons auprès des autorités afin d'en savoir davantage.

**Le sénateur Kirby:** Monsieur le président, je suis d'accord avec vous quant à l'excellence de ce mémoire qui touche à tout. Bien que je n'appuie pas le changement, j'aimerais souligner que j'ai toujours eu de la difficulté à comprendre ceux qui prétendent que la récupération revient à remettre en place un critère d'examen des ressources. Je conviens qu'il s'agit d'examiner les ressources mais, pour citer le mémoire, les stigmates auparavant associés à ce critère viennent plutôt de la façon dont il était appliqué. En fait, le programme de revenu annuel garanti est en quelque sorte un programme dans le cadre duquel sont examinées les ressources et qui est perçu comme n'ayant pas les stigmates des anciens programmes précisément parce qu'il s'appliquerait dans le cadre du régime fiscal. Ainsi, vous avez parfaitement raison de dire que le programme est fondé sur un examen des ressources, mais je soutiens qu'historiquement, les Canadiens ont toujours pensé que si vous pouvez examiner les ressources au moyen du régime fiscal, il n'aura pas les stigmates des premiers examens. Donc, c'est uniquement la mention des stigmates à la page 2 qui était à mon avis plutôt injuste.

**Le sénateur Cogger:** Monsieur Edwards, vous déclarez dans le mémoire que vous représentez approximativement 50 000 membres de la Fonction publique fédérale, les Forces armées, la Gendarmerie royale, etc. Demain soir, nous entendrons des représentants de l'Association des retraités de la GRC. Lorsque vous rédigez un mémoire tel que celui que vous nous avez présenté, par exemple, le faites-vous lire par tous les divers groupes qui travaillent au sein de votre organisme?

**M. Edwards:** Nous avons formé une coalition d'organismes intéressés afin d'attirer publiquement l'attention sur ce que nous estimons être les inéquités de ce projet de loi. Nous avons travaillé de concert avec chacun de ces organismes afin de nous assurer qu'il demanderait à témoigner devant le Sénat et devant la Chambre. Ainsi, il y a eu concertation, mais elle n'était pas entière.

**Le président:** Si vous n'avez plus de questions, je profite de l'occasion pour remercier les témoins de leur excellent exposé et de leurs observations.

Je demanderais aux membres du comité de demeurer sur place afin que nous puissions discuter des travaux à venir.

Le comité poursuit ses délibérations à huis clos.





*If undelivered, return COVER ONLY to  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

---

## WITNESSES—TÉMOINS

### *From the Federal Superannuates National Association:*

Mr. Claude Edwards, President;  
Mr. Leslie W. C. S. Barnes, First National Vice-President;  
Mr. William J. Mullen, National Secretary-Treasurer;  
Mr. A. J. Agius, Research Officer.

### *De l'Association nationale des retraités fédéraux:*

M. Claude Edwards, président;  
M. Leslie W. C. S. Barnes, premier vice-président national;  
M. William J. Mullen, secrétaire-trésorier national;  
M. A. J. Agius, agent de recherche.





Second Session  
Thirty-fourth Parliament, 1989-90

## SENATE OF CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Banking, Trade and Commerce

*Chairman:*  
The Honourable SIDNEY L. BUCKWOLD

---

Wednesday, March 21, 1990

**Issue No. 28**  
**Ninth Proceedings on:**

Bill C-28, An Act to amend the Income Tax Act, the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Federal Post-Secondary Education and Health Contributions Act, the Old Age Security Act, the Public Utilities Income Tax Transfer Act, the War Veterans Allowance Act and a related Act

**Third Proceedings on:**

Bill S-8, An Act to amend the Copyright Act

---

WITNESSES:  
(See back cover)

Deuxième session de la  
trente-quatrième législature, 1989-1990

## SÉNAT DU CANADA

---

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Banques et du commerce

*Président:*  
L'honorable SIDNEY L. BUCKWOLD

---

Le mercredi 21 mars 1990

**Fascicule n° 28**  
**Neuvième fascicule concernant:**

Projet de loi C-28, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu, la Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement postsecondaire et de santé, la Loi sur la sécurité de la vieillesse, la Loi sur le transfert de l'impôt sur le revenu des entreprises d'utilité publique, la Loi sur les allocations aux anciens combattants et une loi connexe

**Troisième fascicule concernant:**

Projet de loi S-8, Loi modifiant la Loi sur le droit d'auteur

---

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Sidney L. Buckwold, *Chairman*

The Honourable Jean-Marie Poitras, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Anderson	*MacEachen, P.C. (or Frith)
Austin, P.C.	*Murray, P.C. (or Doody)
Buckwold	Olson, P.C.
Cogger	Perrault, P.C.
Kelly	Poitras
Kirby	Roblin, P.C.
Kolber	Simard

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable Sidney L. Buckwold

*Vice-président:* L'honorable Jean-Marie Poitras

Les honorables sénateurs:

Anderson	*MacEachen, c.p. (ou Frith)
Austin, c.p.	*Murray, c.p. (ou Doody)
Buckwold	Olson, c.p.
Cogger	Perrault, c.p.
Kelly	Poitras
Kirby	Roblin, c.p.
Kolber	Simard

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)

## ORDERS OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Wednesday, January 24, 1990:

"The Order of the Day being read,  
With leave of the Senate,

The Honourable Senator Buckwold resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Simard, seconded by the Honourable Senator Murray, P.C., for the second reading of the Bill C-28, An Act to amend the Income Tax Act, the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Federal Post-Secondary Education and Health Contributions Act, the Old Age Security Act, the Public Utilities Income Tax Transfer Act, the War Veterans Allowance Act and a related Act.

After debate, and—  
The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative, on division.

The Bill was then read the second time, on division.

The Honourable Senator Simard moved, seconded by the Honourable Senator Poitras, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Tuesday, February 13, 1990:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Marsden, seconded by the Honourable Senator Turner, for the second reading of the Bill S-8, An Act to amend the Copyright Act.

After debate, and—  
The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Marsden moved, seconded by the Honourable Senator Turner, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

## ORDRES DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 24 janvier 1990:

«À la lecture de l'Ordre du jour,  
Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Buckwold reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Simard, appuyé par l'honorable sénateur Murray, c.p., tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-28, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu, la Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement postsecondaire et de santé, la Loi sur la sécurité de la vieillesse, la Loi sur le transfert de l'impôt sur le revenu des entreprises d'utilité publique, la Loi sur les allocations aux anciens combattants et une loi connexe.

Après débat,  
La motion, mise aux voix, est adoptée, à la majorité.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois, à la majorité.

L'honorable sénateur Simard propose, appuyé par l'honorable sénateur Poitras, que le projet de loi soit déposé au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 13 février 1990:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Marsden, appuyé par l'honorable sénateur Turner, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi S-8, Loi modifiant la Loi sur le droit d'auteur.

Après débat,  
La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Marsden propose, appuyé par l'honorable sénateur Turner, que le projet de loi soit déposé au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*  
Gordon L. Barnhart  
*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, MARCH 21, 1990  
(31)

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met at 5:10 p.m. this day *in camera*, the Chairman, the Honourable Senator Sidney L. Buckwold, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Anderson, Buckwold, Cogger, Kirby, Olson and Perrault. (6)

*In attendance: From Martineau Walker:* Mr. Gerald A. Lacoste, Legal Counsel. *From the School of Policy Studies, Queen's University:* Professor Thomas J. Courchene, Advisor. *From the Research Branch, Library of Parliament:* Mr. Marion Wrobel, Senior Analyst; Mr. Anthony Chapman, Research Officer, Economics Division.

The Committee, in compliance with the Order of Reference dated October 4, 1989, proceeded to study the future of Canadian financial institutions in a globally-competitive and evolving environment and, in particular, the ownership of such institutions.

*It was—*

*Ordered,* that the Committee proceed to meet *in camera*.

The Committee proceeded to consider the draft report.

At 7:15 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

WEDNESDAY, MARCH 21, 1990  
(32)

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met at 7:35 p.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Sidney L. Buckwold, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Anderson, Buckwold, Kirby, Olson and Perrault. (5)

*Other Senator present:* The Honourable Senator Bosa.

*In attendance: From the Research Branch, Library of Parliament:* Mr. Marion Wrobel, Senior Analyst; Mr. Anthony Chapman, Research Officer, Economics Division.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

*Witnesses:*

*From the Royal Canadian Mounted Police Veterans Association:*

Mr. Jack McMahon, Member;

Mr. Walter Uhryniw, Member;

Mr. John Ewashko, Member.

*From the Canadian Council on Social Development:*

Mrs. Valerie Sims, Director of Research and Planning.

*From the Department of Communications:*

Mr. Richard Stursberg, Assistant Deputy Minister, Cultural Affairs and Broadcasting;

## PROCÈS-VERBAUX

LE MERCREDI 21 MARS 1990  
(31)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit à huis clos aujourd'hui à 17 h 10, sous la présidence de l'honorable sénateur Sidney L. Buckwold (président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Anderson, Buckwold, Cogger, Kirby, Olson et Perrault. (6)

*Aussi présents: De Martineau Walker:* M. Gerald A. Lacoste, conseiller juridique. *De l'École des études politiques, Université Queen:* M. Thomas Courchene, conseiller. *Du Service de recherche, Bibliothèque du Parlement:* M. Marion Wrobel, analyste principal; M. Anthony Chapman, attaché de recherche, Division de l'économie.

Conformément à son ordre de renvoi du 4 octobre 1989, le Comité poursuit son étude sur l'avenir des institutions financières canadiennes, dans un contexte mondial concurrentiel et en constante évolution, et particulièrement sur l'appartenance de ces institutions.

*Il est ordonné—*Que le Comité se réunisse à huis clos.

Le Comité procède à l'examen du projet de rapport.

À 19 h 15, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

LE MERCREDI 21 MARS 1990  
(32)

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 19 h 35, sous la présidence de l'honorable sénateur Sidney L. Buckwold (président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Anderson, Buckwold, Kirby, Olson et Perrault. (5)

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Bosa.

*Aussi présents: Du Service de recherche, Bibliothèque du Parlement:* M. Marion Wrobel, analyste principal; M. Anthony Chapman, attaché de recherche, Division de l'économie.

*Également présents:* Les sténographes du Sénat.

*Témoins:*

*De l'Association des anciens de la Gendarmerie royale du Canada:*

M. Jack McMahon, membre;

M. Walter Uhryniw, membre;

M. John Ewashko, membre.

*Du Conseil canadien du développement social:*

M<sup>me</sup> Valerie Sims, directrice, Recherche et planification.

*Du ministère des Communications:*

M. Richard Stursberg, sous-ministre adjoint, Affaires culturelles et radiodiffusion;

Ms. Nicole Cloutier, Counsel;

Ms. Lesley Harris, Senior Copyright Officer.

The Committee, in compliance with the Order of Reference dated January 24, 1990, resumed consideration of Bill C-28, An Act to amend the Income Tax Act, the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Federal Post-Secondary Education and Health Contributions Act, the Old Age Security Act, the Public Utilities Income Tax Transfer Act, the War Veterans Allowance Act and a related Act.

The witnesses from the Royal Canadian Mounted Police Veterans Association made a statement and answered questions.

*It was—*

*Agreed*, that the following be filed as an exhibit with the Clerk of the Committee:

“Brief to the Senate Committee studying Bill C-28 presented by The Royal Canadian Mounted Police Veterans Association” (English only—3 pages) (*Exhibit A-30*).

The witnesses from the Canadian Council on Social Development made a statement and answered questions.

*It was—*

*Agreed*, that the following be filed as an exhibit with the Clerk of the Committee:

The Canadian Council on Social Development Press Release of October 19, 1989 (English—2 pages/French—2 pages); the Statement of the Canadian Council on Social Development on Universality in Social Programs, September 1989 (English—4 pages/French—4 pages); a copy of the Canadian Council on Social Development’s presentation to the Commons Committee on the same bill (English—13 pages/French—13 pages) (*Exhibit A-31*).

The Committee, in compliance with the Order of Reference dated February 13, 1990, resumed consideration of Bill S-8, An Act to amend the Copyright Act.

The witnesses from the Department of Communications made a statement and answered questions.

*It was—*

*Agreed*, that the following be filed as an exhibit with the Clerk of the Committee:

“Amended Educational Provisions” (English—12 pages/French—12 pages); “Consultative Committee on Educational Uses of Copyright Materials” (English/French—4 pages) (*Exhibit A-32*).

M<sup>me</sup> Nicole Cloutier, avocate;

M<sup>me</sup> Lesley Harris, agente principale, Politique du droit.

Conformément à son ordre de renvoi du 24 janvier 1990, le Comité poursuit l’étude du projet de loi C-28, Loi modifiant la Loi de l’impôt sur le revenu, la Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d’enseignement postsecondaire et de santé, la Loi sur la sécurité de la vieillesse, la Loi sur le transfert de l’impôt sur le revenu des entreprises d’utilité publique, la Loi sur les allocations aux anciens combattants et une loi connexe.

Les témoins de l’Association des anciens de la Gendarmerie royale du Canada font une déclaration et répondent aux questions.

*Il est convenu*—Que le document suivant soit déposé auprès du greffier du Comité:

«Brief to the Senate Committee studying Bill C-28 presented by The Royal Canadian Mounted Police Veterans Association» (anglais seulement—3 pages) (*Document A-30*).

Le témoin du Conseil canadien de développement social fait une déclaration et répond aux questions.

*Il est convenu*—Que les documents suivants soient déposés auprès du greffier du Comité:

Le communiqué de presse du Conseil canadien de développement social du 19 octobre 1989 (anglais—2 pages/français—2 pages); la déclaration du Conseil canadien de développement social sur l’universalité dans les programmes sociaux, septembre 1989 (anglais—4 pages/français—4 pages); une copie de l’exposé du Conseil canadien de développement social devant le comité de la Chambre des communes chargé d’étudier ce même projet de loi (anglais—13 pages/français—13 pages) (*Document A-31*).

Conformément à son ordre de renvoi du 13 février 1990, le Comité poursuit l’étude du projet de loi S-8, Loi modifiant la Loi sur le droit d’auteur.

Les représentants du ministère des Communications font une déclaration et répondent aux questions.

*Il est convenu*—Que les documents suivants soient déposés auprès du greffier du Comité:

«Texte modifié des dispositions en matière d’éducation» (anglais—12 pages/français—12 pages); «Comité consultatif sur l’utilisation de documents protégés par des droits d’auteur à des fins éducatives» (anglais/français—4 pages) (*Document A-32*).

At 9:13 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

À 21 h 13, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ:*

*Le greffier du Comité*

Timothy Ross Wilson

*Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, March 21, 1990

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill C-28, to amend the Income Tax Act, the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Federal Post-Secondary Education and Health Contributions Act, the Old Age Security Act, the Public Utilities Income Tax Transfer Act, the War Veterans Allowance Act and a related Act; and Bill S-8, to amend the Copyright Act, met this day at 7:30 p.m. to give consideration to the bills.

**Senator Sidney L. Buckwold** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, I call this meeting to order. The committee will continue its meetings on Bill C-28. Our witnesses today represent the Royal Canadian Mounted Police Veterans Association. On behalf of all of the members of the committee we welcome you. You do not look very much like veterans; you all look very much in the pink, and I am sure you have some interesting information to provide to us. The usual procedure is to introduce yourselves and to proceed with your presentation. Occasionally senators will interrupt you, but at the end of your presentation senators may put questions to you.

**Mr. Jack McMahon, Royal Canadian Mounted Police Veterans Association:** Thank you, Mr. Chairman. I am Jack McMahon, and I will probably be the main spokesman tonight. With me is Mr. John Ewashko, who is the secretary of our national organization and the chairman of our newsletter "Keeping in Touch". I am the editor of our national newsletter. Walter Uhryniw is also a member of our organization and is on our newsletter committee. We have been asked by our association to produce a brief on the bill we are discussing tonight. You will note in our presentation that we are not saying anything that you have not already heard on this issue of the clawback; nevertheless, we would like to present our views to the committee.

The Royal Canadian Mounted Police Veterans Association and the Royal Canadian Mounted Police themselves have never involved themselves in politics and these kind of issues until very recently with the Unemployment Insurance legislation in 1986. I was very instrumental in organizing a protest movement in Alberta at the time, and in several cases our own members appeared before the Forget Commission. We appeared before the legislative committee on UIC last fall, and we have also protested the legislation that has denied us the ability to roll our early pensions into RRSPs so that we may build an early pension program which would be equivalent to someone who has a later pension. These are unique situations that apply to early pensioners, and we feel that there has been a series of legislation that has discriminated against people like ourselves and, of course, the armed forces and other people

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 21 mars 1990

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, à qui on a renvoyé le projet de loi C-28, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu, la Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement postsecondaire et de santé, la Loi sur la sécurité de la vieillesse, la Loi sur le transfert de l'impôt sur le revenu des entreprises d'utilité publique, la Loi sur les allocations aux anciens combattants et une loi connexe, ainsi que le projet de loi S-8, Loi modifiant la Loi sur le droit d'auteur, se réunit aujourd'hui à 19 h 30 pour examiner ces projets de loi.

**Le sénateur Sidney L. Buckwold** (*président*) préside la réunion.

**Le président:** A l'ordre, s'il vous plaît. Le Comité poursuit ses réunions dans le cadre de son étude du projet de loi C-28. Nous recevons ce matin des représentants de l'Association des anciens de la Gendarmerie royale du Canada. Je vous souhaite la bienvenue au nom de tous les membres du comité. Vous ne me donnez pas du tout l'impression d'être des anciens, vu votre excellente forme, et je suis certain que vous avez des renseignements intéressants à nous fournir. Conformément à notre façon de faire habituelle, je vous inviterais à vous présenter à nous puis à nous faire votre exposé. Les sénateurs interrompent à l'occasion les témoins, mais ils vous poseront de toute façon des questions lorsque vous en aurez terminé avec votre exposé.

**M. Jack McMahon, Association des anciens de la Gendarmerie royale du Canada:** Merci, monsieur le président. Je m'appelle Jack McMahon, et je serai sans doute le principal porte-parole de l'Association ce soir. M'accompagnent M. John Ewashko, qui est le secrétaire de notre organisme national et président de notre bulletin de nouvelles intitulé «Keeping in Touch». C'est moi qui suis rédacteur en chef de notre bulletin national; Walter Uhryniw est également membre de notre association et il siège au comité du bulletin de nouvelles. Notre association nous a chargés de préparer un mémoire sur le projet de loi dont le Comité a été saisi. Vous constaterez que notre exposé ne dit rien relativement à la disposition de récupération que vous n'avez pas déjà entendu. Nous tenons néanmoins à exprimer notre point de vue au Comité.

L'Association des anciens de la Gendarmerie royale du Canada et la Gendarmerie royale du Canada elle-même ne sont intervenues dans le domaine politique et dans des dossiers comme celui-ci que tout récemment, en 1986, dans le cadre du réexamen de la Loi sur l'assurance-chômage. A l'époque, j'avais joué un rôle important dans l'organisation d'un mouvement de protestation en Alberta, et plusieurs de nos membres ont à différentes occasions comparu devant la commission Forget. L'automne dernier, nous avons comparu devant le Comité législatif sur l'assurance-chômage et nous avons également contesté les modifications à la Loi qui nous interdisent de verser nos pensions de retraite anticipée dans des régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER) de façon à pouvoir nous constituer des régimes de pension anticipée équivalents aux régimes qui existent pour ceux qui touchent une pension plus tard. Il

[Text]

who take early retirement. Our association wanted us to make our views known on the clawback, although they are not significantly different from other statements you have heard.

There is one thing that distinguishes us from most seniors who will be affected by the clawback, and I have determined this from my own personal experience in my current career as a stockbroker or financial advisor. I look after the finances of many RCMP members. They come to me because I was once a member of the RCMP and they feel that I am a broker they can trust—and, God knows, there are not a lot of them, partly because of a lack of legislation in the industry, I might say.

**Senator Olson:** But we are working on it!

**Senator Perrault:** We sure are!

**Mr. McMahon:** Please do. That is another issue for another day, and I am sure we will be returning to this committee to speak on that. One of the characteristics of the RCMP member or the early pensioner—and I look after the finances for others as well—is that often in many years of their employment they are moved from place to place. They are vagabonds, and often they are moved to places in the far north and remote parts of western Canada where real estate purchases are not practical or available, and they can not build up equity in homes. Therefore, planning for their retirement usually comes in the form of savings and RRSs. Often that is also the situation with the widows of RCMP members. They are not able to build up equity. Most of the policemen's needs come from savings—in other words—taxable income, and often they do not have a home of their own when other people have built up homes worth \$250,000 or more and their income flow is less and therefore is less subject to taxation, if you follow my point. That is the one feature that distinguishes us from the average pensioner; but, because of this legislation, it tends to hit us more severely.

That is not our main argument, but I thought I would mention it. Our main argument is why are you picking on senior citizens? Why are our incomes to be taxed more heavily than someone else who is not a senior citizen? Someone who earns \$50,000, \$75,000 or \$100,000 will have less of an income tax than someone who is drawing part of their tax from their Old Age Security. To produce an answer to that defies a rational analysis. It applies to the Family Allowance as well.

Our members have never complained before. As a matter of fact, some of our members are very uneasy about the idea of

[Traduction]

s'agit ici de situations qui ne s'appliquent qu'aux personnes qui prennent leur retraite de façon anticipée, et il y a selon nous eu toute une série de dispositions qui ont été discriminatoires à l'endroit de personnes comme nous et, bien sûr, des membres des forces armées et d'autres encore qui prennent leur retraite plus tôt. L'association que nous représentons souhaitait que nous fassions connaître au Comité notre point de vue sur la récupération, bien que celui-ci ne diffère pas beaucoup de certains que vous aurez déjà entendus.

Il est cependant une chose qui nous distingue par rapport à la plupart des personnes âgées qui sont touchées par la disposition de récupération, et je m'en suis rendu compte dans le cadre de ma carrière actuelle, celle de courtier ou de conseiller financier. Je m'occupe des finances de nombreux membres de la GRC. Ils viennent me voir parce que je suis un ancien de la GRC et parce qu'ils ont le sentiment que je suis un courtier en qui ils peuvent avoir confiance—et Dieu sait qu'il n'y a en pas beaucoup, et ce en partie, selon moi, parce qu'il n'y a pas suffisamment de lois qui régissent ce secteur d'activité.

**Le sénateur Olson:** Mais nous y travaillons!

**Le sénateur Perrault:** Parfaitement!

**M. McMahon:** Faites, je vous en prie. Il s'agit là d'une autre question, pour une autre réunion, et je suis certain que nous reviendrons devant le Comité pour vous parler de cela. L'une des caractéristiques des membres actifs de la GRC ou de ceux qui ont pris une retraite anticipée—et je m'occupe des finances d'autres également—c'est que souvent, pendant une bonne partie de leur carrière, ils ont été déplacés d'un endroit à un autre. Ce sont des vagabonds, et souvent ils sont envoyés dans le Grand Nord ou dans des régions isolées de l'Ouest canadien où il n'est pas pratique ni même parfois possible d'acheter de l'immobilier, et ils ne peuvent donc pas investir dans une maison. C'est pourquoi la planification de leur retraite repose principalement sur des économies et des REER. C'est souvent également le cas des veuves de membres de la GRC. Elles ne peuvent pas investir dans des biens. La plupart des besoins des agents sont couverts par leurs économies, en d'autres termes, par des revenus imposables, et souvent ils n'ont pas de maison qui leur appartienne, alors que d'autres possèdent des maison qui valent 250 000 \$ ou plus, et leur revenu disponible est moindre et est par conséquent moins lourdement imposé, si vous me suivez. Voilà donc un élément qui nous distingue du retraité moyen, mais avec le projet de loi, nous serons plus durement frappés.

Ce n'est pas là le principal argument dont je voulais vous faire part, mais j'ai néanmoins jugé bon de vous le mentionner. Ce que nous tenions vraiment à vous demander c'est pourquoi vous vous en prenez aux personnes du troisième âge. Pourquoi nos revenus seront-ils plus lourdement imposés que ceux de personnes qui ne sont pas âgées? Quelqu'un qui gagne 50 000 \$, 75 000 \$ ou 100 000 \$ aura moins d'impôts à payer que quelqu'un qui tire une partie de ses revenus de la Sécurité de la vieillesse. Aucune analyse rationnelle de la chose ne peut déboucher sur une réponse qui se tienne. La même chose s'applique d'ailleurs aux allocations familiales.

C'est la première fois que nos membres se plaignent. D'ailleurs, certains d'entre eux se sentent mal à l'aise à l'idée que



[Text]

appearing before legislative and Senate committees asking for more benefits or protesting taxation or other measures. They think that we should fall in line and pay taxes like every other Canadian, and indeed we should. But it seems that when issues come up that discriminate against a particular class of people—in this case anyone over 65, which, of course, discriminates against our own membership—then we consider that unfair. Planning for our retirement is based on the idea that we will receive the Old Age Security and that it will be taxed as would any other income. Now we find that that will not be the case. When our pensions were integrated in 1966 we assumed that there would be no special tax on this total income. The obvious answer is that if the costs of universal social programs are going to be so high that the government deficit becomes unmanageable and more taxes are required, then the progressiveness of the income tax needs to be steeper. If we have to pay, we have to pay, but everyone should pay. A buck is a buck.

Surely senators are all mature enough to remember the Carter Royal Commission. What is wrong with that philosophy? Why tax certain incomes differently from others?

I guess that is about all I have to say on the topic. I have read the legislation and I have read the committee's proceedings. If anyone here has the answer to the question as to why this particular part of our income, which we consider belongs to the contributors—after all, it was presented as a pension program and an annuity program—is to be taxed in this discriminatory fashion, I would be happy to bring that information back to our membership and distribute it in our newsletter as an explanation for this government policy. Perhaps some Conservative members of this committee could enlighten us on that aspect of the matter.

**The Chairman:** I am afraid that we may get some silence in that regard.

**Senator Perrault:** The Tories didn't bother coming.

**The Chairman:** Have you finished your presentation, gentlemen? We do have your brief. If you wish, it could be recorded as an exhibit to today's proceedings and would then be available to the committee members to see what you have to say.

**Mr. John Ewashko, Royal Canadian Mounted Police Veterans Association:** I would be pleased to read the brief, Mr. Chairman, if you wish.

**The Chairman:** I do not think you necessarily have to read the entire brief. Perhaps you could highlight some of its major points. I agree with Mr. McMahon that we have heard most of them several times, but they deserve to be restated. We never get tired of hearing them, because that gradually impresses upon those who listen the fact that there are some problems. After you have finished, perhaps one of the members of the committee could move that the brief become part of the

[Traduction]

nous comparaissons devant des comités législatifs et sénatoriaux pour demander des avantages supplémentaires ou pour contester des mesures fiscales ou autres. Ils estiment que nous devrions rentrer dans les rangs et payer des impôts comme tous les autres Canadiens, et c'est ce que nous devrions faire. Cependant, lorsque surviennent des initiatives qui sont discriminatoires à l'égard d'une catégorie donnée de personnes—dans ce cas-ci, il s'agit de toutes les personnes âgées de plus de 65 ans, ce qui englobe nos membres—alors nous trouvons cela injuste. Dans la planification de notre retraite, nous comptons recevoir la Sécurité de la vieillesse et nous pensions que ce que nous toucherions en vertu de ce programme serait imposé au même titre que tous les autres revenus. Or, nous constatons maintenant que ce ne sera pas le cas. Lorsque nos pensions ont été intégrées en 1966, nous avons pensé qu'il n'y aurait pas d'impôt spécial sur ce revenu total. Manifestement, si le coût des programmes sociaux universels est tellement élevé que le déficit du gouvernement devient intolérable et qu'il faut augmenter les impôts, alors la progressivité de l'impôt sur le revenu doit être plus raide. Si nous devons payer, nous devons payer, mais ce devrait être le cas de tout le monde. Un dollar, c'est un dollar.

Les sénateurs ont tous l'âge de se rappeler la Commission royale Carter. Qu'y a-t-il qui ne convient pas dans cette philosophie? Pourquoi imposer certains revenus différemment par rapport à d'autres?

C'est à peu près tout ce que j'ai à dire là-dessus. J'ai lu le projet de loi et j'ai lu les procès-verbaux du Comité. Si quelqu'un ici peut m'expliquer pourquoi cette partie de nos revenus, qui appartient selon nous aux cotisants—après tout, cela a été présenté comme étant un régime de pension et un régime de rentes—doit être imposée de pareille façon discriminatoire, je me ferai un plaisir de communiquer ces renseignements à nos membres et de les diffuser, en tant qu'explication de cette politique gouvernementale, au moyen de notre bulletin de nouvelles. Certains membres conservateurs du Comité pourraient peut-être nous éclairer sur cet aspect de la question.

**Le président:** Je crains que ce soit le silence.

**Le sénateur Perrault:** Les tories ne se sont pas donné la peine de venir.

**Le président:** En avez-vous terminé avec votre exposé, monsieur? Nous en avons le texte. Si vous le voulez, nous pourrions l'annexer aux procès-verbaux de la réunion d'aujourd'hui, ce qui permettrait aux membres du Comité et au grand public de voir ce que vous avez dit.

**M. John Ewashko, Association des anciens de la Gendarmerie royale du Canada:** Si vous le désirez, je me ferai un plaisir de lire le mémoire, monsieur le président.

**Le président:** Je ne pense pas qu'il vous faille lire le texte intégral du mémoire. Vous pourriez peut-être tout simplement en dégager les points saillants. Je pense, tout comme M. McMahon, que nous avons plusieurs fois déjà entendu la plupart de ces arguments, mais ceux-ci méritent d'être répétés. Nous ne nous lassons jamais de les entendre, car cela convainc petit à petit ceux qui écoutent qu'il existe un certain nombre de problèmes. Lorsque vous aurez terminé, l'un des membres du



[Text]

record. Is there anything in the brief that you wish to emphasize? Otherwise, we will move on to questions.

**Mr. Ewashko:** Mr. Chairman, in my view the proposed changes to the legislation contained in Bill C-28, referred to as a "clawback", are unfair and discriminatory. This has been repeated in the past. I think it will be repeated again in the future. As a matter of record, I think it would be fair for us to ask this committee to examine Bill C-28 for the serious and widespread implications that it might hold in terms of social programs.

Seniors in particular are rather nervous and concerned that this is the "edge of the wedge", as has been stated by other witnesses before this committee, for the possible erosion of other benefits. One of the items of concern that we have emphasized in the brief is this business of the threshold income. Although it will be reviewed periodically, there is cause for serious concern that within a few short years it will affect not the \$50,000 earner but those who earn much less than that.

The members of the association are concerned with law and order. We have seen the effects of these kinds of measures on people, or did during our service. We are concerned that this could perhaps result in cynicism and a loss of respect for the government. After all, the Old Age Security pensions were supposed to be sacred.

We suggest as a group—and perhaps Mr. Wilson himself may be taking this into consideration—that the imposition of a higher surtax on personal and corporate taxes may be one way to deal with the problem. It certainly would result in a more equitable distribution of the payment—that is, if the government is really serious about debt reduction.

That is the extent of my brief comments, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Your submission will be filed as an exhibit to today's proceedings.

**Senator Olson:** Mr. Chairman, I hope the witnesses realize that we agree—or at least I agree—that there are no new startling arguments; but it is always interesting for us to hear the same arguments put forward and any explanation as to how these matters might affect various people. I think the witnesses have explained to us that there are particular reasons why the RCMP veterans look at this measure as being discriminatory.

I want to say, too, that I do not think they should be hesitant or reticent about coming before a Senate committee when they think there is a matter of public policy on which they have a strong view and wish to express that view to us. I have to say that I have been around here for about 33 years—at any rate, since 1957—and I do not think I have been present at any

[Traduction]

Comité pourrait peut-être proposer que le mémoire soit annexé au procès-verbal. Y a-t-il quelque chose dans le mémoire que vous aimeriez souligner tout particulièrement? Dans la négative, nous passerons tout de suite aux questions.

**M. Ewashko:** Monsieur le président, les changements proposés, contenus dans le projet de loi C-28, qui renvoient à ce que l'on a appelé une «disposition de récupération», sont à mon sens injustes et discriminatoires. Cela a déjà été dit maintes et maintes fois, et je pense qu'on le répétera encore. Pour qu'il n'y ait aucune confusion possible, je pense qu'il serait juste que nous demandions au Comité d'examiner le projet de loi C-28 dans le contexte des sérieuses conséquences qu'il pourrait avoir en ce qui concerne les programmes sociaux.

Les personnes âgées sont tout particulièrement inquiètes et elles craignent que ce ne soit, comme l'ont déjà dit d'autres témoins qui ont comparu devant le Comité, que le premier coup porté et que d'autres avantages subissent eux aussi une érosion. L'une des questions qui nous préoccupent, et que nous soulignons dans le mémoire, est celle des seuils de revenus. Même s'il est prévu que les dispositions soient réexaminées périodiquement, l'on craint qu'au bout de quelques années cela affecte non seulement ceux qui gagnent 50 000 \$, mais également ceux dont les revenus sont bien moindres.

Les membres de notre Association s'occupent de l'ordre. Nous avons pu constater les effets de mesures du genre chez les gens; en tout cas nous l'avons fait dans le cadre de l'exercice de nos fonctions. Nous craignons que cela débouche sur le cynisme et sur un recul du respect qu'ont les gens pour le gouvernement. Après tout, les pensions et la sécurité de la vieillesse étaient censées être sacrées.

Notre groupe propose—et M. Wilson lui-même voudra peut-être examiner cela—que pour résoudre le problème l'on frappe d'une surtaxe plus élevée les revenus personnels et ceux des sociétés. Ce serait peut-être une solution. Cela débouche en tout cas sur une distribution plus équitable des paiements. Mais cela ne vaut, bien sûr, que si le gouvernement tient vraiment à réduire la dette.

Voilà les remarques que j'avais à faire, monsieur le président.

**Le président:** Votre mémoire sera annexé au procès-verbal de la réunion d'aujourd'hui.

**Le sénateur Olson:** Monsieur le président, j'espère que les témoins savent que nous convenons—en tout cas, je conviens—qu'il n'y a pas de nouveaux arguments, pleins de surprises, dans les propos qu'ils viennent de nous tenir, mais il est toujours intéressant pour nous d'entendre les mêmes arguments et toute explication de l'incidence que ces modifications pourraient avoir sur différents groupes de personnes. Les témoins nous ont, je pense, expliqué qu'il y a plusieurs raisons pour lesquelles les anciens de la GRC perçoivent cette mesure comme étant discriminatoire.

Je tiens également à dire qu'ils ne devraient pas hésiter ni avoir quelque réticence à comparaître devant un comité sénatorial lorsqu'il y a une politique publique au sujet de laquelle ils ont de fermes convictions et aimeraient se faire entendre. Je suis ici depuis environ 33 ans—en tout cas depuis 1957—et je ne pense pas avoir assisté à une réunion de comité où ont com-

[Text]

committee at which the RCMP veterans or any RCMP group have testified. But I would not be shy about it. That is what we are here for.

One other thing that I wanted to commend the witnesses on is the way they have forthrightly expressed a view as an alternative, and it appears at page 2, paragraph 3 of their brief. Basically they suggest that the discriminatory part should be removed.

**Senator Perrault:** Hear, hear!

**Senator Olson:** And if the government wants to increase taxes, it should do so on all income regardless of its source and on all age groups, too, I presume, not only those age groups that receive a pension. We have heard that once or twice before, but it is refreshing to hear people say that there is another less discriminatory way to do things.

I have no particular questions, Mr. Chairman. The brief is clear. The other explanatory remarks made by both gentlemen when they introduced their brief I fully understand. I must say that I have my own view from the evidence that we have heard over a number of weeks now. You have said that from its inception in 1952 until 1972 the Old Age Security plan was financed by a specific tax on income. That was a period of about 20 years and after that it was changed. That argument suggests to me that this ought to be more a right than a public policy matter that can be changed unilaterally on one side. Thank you for your comments, gentlemen.

**Senator Anderson:** It is stated in the brief that the old age security plan from its inception in 1952 until 1972 was financed by means of a specific tax on income. It was also financed by three different sources: sales tax, corporation tax and income tax.

Forgetting for the moment about inflation—that will catch up with a lot of retirees—at the present time do you have any idea what proportion of your members might come under that \$50,000 retirement figure?

**Mr. McMahon:** No. There is not any way that we can tell that.

Most of our members retire early and take a second job, which may or may not produce a pension and which may or may not produce savings that they will receive interest income from or from other investments. We are a little different than the normal working force; they try to keep us younger.

**Senator Anderson:** They would have an income if they were working.

**Mr. McMahon:** The income by the time they reached age 65 and became eligible for Old Age Security would vary greatly.

[Traduction]

paru des anciens de la GRC ou un quelconque autre groupe rattaché à la GRC. Quoi qu'il en soit, n'hésitez pas à venir nous voir, car c'est pour cela que nous sommes ici.

Je tiens par ailleurs à féliciter les témoins sur la façon tout à fait franche et directe dont ils expliquent ce qui constituerait selon eux une solution de rechange, et je veux parler ici de ce qui figure au paragraphe 3 de la page 2 de leur mémoire. Ils y disent, en gros, que la partie discriminatoire devrait être supprimée.

**Le sénateur Perrault:** Bravo!

**Le sénateur Olson:** Et si le gouvernement veut augmenter les impôts, il devrait viser tous les revenus, quelle que soit leur source, ainsi que tous les groupes d'âge, j'imagine, et non pas uniquement ceux dont les membres reçoivent une pension. Nous avons déjà entendu cela une ou deux fois, mais il est rafraîchissant d'entendre des gens dire qu'il y a des façons moins discriminatoires de faire les choses.

Je n'ai pas de questions à poser, monsieur le président. Le mémoire est clair et j'ai très bien compris les explications que les deux témoins viennent de nous donner. Je dois dire que j'ai déjà formé ma propre opinion à partir des témoignages que nous avons entendus au cours des dernières semaines. Vous avez dit que depuis sa création en 1952, jusqu'en 1972, la Sécurité de la vieillesse a été financée par un impôt particulier sur le revenu. Les choses ont donc été ainsi pendant 20 ans, après quoi cela a changé. L'argument qui nous a été présenté m'amène à penser qu'il s'agirait plutôt d'un droit que d'une question de politique publique qui peut être modifiée unilatéralement d'un côté. Je vous remercie de vos remarques, messieurs.

**Le sénateur Anderson:** Vous dites dans votre mémoire que le régime de la Sécurité de la vieillesse a, entre 1952, année de sa création, et 1972, été financé grâce à un impôt particulier sur le revenu. La Sécurité de la vieillesse a également été financée par trois autres sources, notamment la taxe de vente, l'impôt sur le revenu des sociétés et l'impôt sur le revenu des particuliers.

Laissons pour l'instant de côté l'inflation, qui rattrapera un grand nombre de retraités. Avez-vous une idée de la proportion de vos membres qui serait visé si le seuil était de 50 000 \$?

**M. McMahon:** Non. Il nous est impossible de le savoir.

La plupart de nos membres prennent leur retraite plus tôt et prennent un autre emploi ailleurs, emploi qui donnera ou ne donnera pas lieu à une pension, qui leur permettra ou ne leur permettra pas d'accumuler des économies qui leur rapporteront des intérêts. C'est selon. Ils peuvent également toucher des intérêts correspondant à d'autres investissements. Nous sommes quelque peu différents des autres catégories de travailleurs; ils essaient de nous garder jeunes.

**Le sénateur Anderson:** Ils auraient un revenu s'ils travaillaient.

**M. McMahon:** Le revenu qu'ils toucheraient à l'âge de 65 ans, lorsqu'ils seraient admissibles à la Sécurité de la vieillesse, varierait beaucoup.



[Text]

**Senator Anderson:** Would their pension be paid to them at age 65 if they continued to work in other kinds of work?

**Mr. McMahon:** Yes. But it is reduced by the Canada Pension Plan because it is integrated with the Canada Pension Plan. However, there would be some pension as well.

**Senator Anderson:** Would it affect many people immediately?

**Mr. McMahon:** We do not know how many it will affect immediately. Certainly in 20 years it will hit a lot of people.

**Senator Anderson:** If it did not affect them now, would your group be agreeable to changing the cost of living appreciation on it?

**Mr. McMahon:** You mean a full indexing of \$50,000?

**Senator Anderson:** Yes, a full indexing.

**Mr. McMahon:** That would keep it at \$50,000 in current dollars, would it not?

**Senator Anderson:** Yes. But it would still affect quite a few people.

**Mr. McMahon:** It still violates the principle that you are putting a special tax on a particular kind of income and not others. Why should a businessman who is still working at age 65, for example, and may draw \$100,000 a year, or anything over \$50,000, be taxed less than someone who is retired and has income coming partly from Old Age Security? That defies our sense of fairness and logic.

**Senator Anderson:** Yes, it certainly does.

**Senator Perrault:** The brief that we have heard this evening has been a good one. I certainly find myself in agreement with what you have said.

At the time that you negotiated your pension package and you sat down with government officials and said, "This is the pension package," am I right in assuming that the Canada Pension Plan and the commitment that the government gave to support it was a factor in that pension negotiation for you?

**Mr. McMahon:** Yes; there would not be a special tax on the Canada Pension Plan and our own pensions would be reduced by the equivalent amount of Canada Pension that was paid in.

**Senator Perrault:** It was an act of faith on your part. You assumed that the government and its successive governments would keep their commitment to you at that negotiation time?

**Mr. McMahon:** Yes.

**Senator Perrault:** And you feel that you have been betrayed by what has happened?

[Traduction]

**Le sénateur Anderson:** Leur verserait-on leur pension lorsqu'ils atteindraient l'âge de 65 ans s'ils continuaient de travailler ailleurs?

**M. McMahon:** Oui, mais leur pension est réduite par le Régime de pensions du Canada, car les deux sont intégrées. Il y aurait néanmoins un certain montant versé en vertu de ce régime.

**Le sénateur Anderson:** Cela toucherait-il beaucoup de gens tout de suite?

**M. McMahon:** Nous ne savons pas combien de personnes seraient touchées dans l'immédiat. En tout cas, ce qui est certain, c'est que dans 20 ans, les gens seront nombreux à être touchés.

**Le sénateur Anderson:** Si cela ne les touchait pas tout de suite, votre groupe serait-il d'accord pour que l'on modifie la majoration correspondant au coût de la vie?

**M. McMahon:** Vous voulez parler d'une pleine indexation des 50 000 \$?

**Le sénateur Anderson:** Oui, d'une pleine indexation.

**M. McMahon:** Ce qui maintiendrait le seuil à 50 000 \$, en dollars de 1990, n'est-ce pas?

**Le sénateur Anderson:** Oui, mais cela toucherait néanmoins un grand nombre de personnes.

**M. McMahon:** Il y aurait toujours violation du principe de base, étant donné qu'un impôt spécial frapperait certains revenus, mais pas d'autres. Pourquoi un homme d'affaires âgé de 65 ans qui travaille toujours et qui gagne peut-être 100 000 \$ par an, ou en tout cas plus que 50 000 \$, devrait-il payer moins d'impôts qu'une personne qui est à la retraite et dont une partie du revenu provient de la Sécurité de la vieillesse? Cela, nous semble-t-il, va à l'encontre de l'équité et de la logique.

**Le sénateur Anderson:** En effet.

**Le sénateur Perrault:** C'est un très bon mémoire que celui que nous avons entendu ce soir. Je suis d'accord avec tout ce que vous avez dit.

Lorsque vous avez négocié vos pensions, que vous vous êtes assis avec les représentants du gouvernement et que vous leur avez dit: «Voici quel sera le régime», ai-je raison de dire que le Régime de pensions du Canada et que l'engagement du gouvernement à l'égard de celui-ci ont été un facteur dans la façon dont vous avez mené les négociations?

**M. McMahon:** Oui. Il ne devait pas y avoir d'impôt spécial sur le Régime de pensions du Canada et nos propres pensions devaient être réduites d'un montant équivalant à ce qui était versé au titre du Régime de pensions du Canada.

**Le sénateur Perrault:** C'est un acte de foi de votre part. Vous aviez supposé que le gouvernement de l'époque et que ceux qui le suivraient respecteraient l'engagement passé dans le cadre des négociations, n'est-ce pas?

**M. McMahon:** Oui.

**Le sénateur Perrault:** Et avec ce qui s'est passé depuis, vous avez l'impression d'avoir été trahis, n'est-ce pas?



[Text]

**Mr. McMahon:** Our members do generally, yes.

**Mr. Walter Uhryniw, Royal Canadian Mounted Police Veterans Association:** One or two members have told me that the members whom it will affect and is affecting now are those whose terms and conditions were met before they had any real benefits such as overtime benefits. Many of these members worked 125 or 130 hours a week for no extra compensation at all. After all those years of service, this is now imposed on them. They feel that it is a slap in the face.

**Senator Perrault:** After many years of service?

**Mr. Uhryniw:** Yes, after years of service beyond the normal call of duty.

Today, of course, members have different terms and conditions to live by. They are compensated for overtime, so that it is probably easier to take. But some of the older members certainly feel that the government has done them in.

**Senator Perrault:** We can understand your chagrin, anger and dismay at this whole business. I am glad that you came with your brief tonight.

**Mr. McMahon:** In this and other briefs we have been posed these kinds of questions about fairness. We have had sympathetic responses from the Forget commission. Yet the government seems determined to proceed with whatever policy they have.

I realize that the Senate has limited powers in blocking government bills, as does the opposition, but no matter what they do our organization feels that they should not be allowed to do it without at least a protest from those affected and from those representatives of our people. I thank you for your time in listening to us.

**The Chairman:** You are not quite finished yet.

**Senator Kirby:** I have a question that follows up on the integration with the CPP.

When you were integrated with the CPP the OAS was not part of that integration; is that correct?

**Mr. McMahon:** That is right.

**Senator Kirby:** But there was an assumption made that OAS would always be there?

**Mr. McMahon:** That is right.

**Senator Kirby:** Am I correct in saying that, like the various public service organizations, integration was done because without integration it was conceivable that the combination of CPP plus your pension, for someone who had the 70 per cent maximum pension, could have led to the anomaly of someone retiring at greater than the 100 per cent pension? Is that what caused the integration?

[Traduction]

**M. McMahon:** Oui, de façon générale, nos membres se sentent trahis.

**M. Walter Uhryniw, Association des anciens de la Gendarmerie royale du Canada:** Un ou deux membres m'ont dit que les membres qui sont et qui seront touchés sont ceux pour lesquels les différents critères ont été satisfaits avant qu'ils n'aient de véritables avantages, comme par exemple des avantages pour heures supplémentaires. Un grand nombre de ces membres ont travaillé 125 ou 130 heures par semaine sans recevoir la moindre compensation supplémentaire. Et après tout cela, après toutes ces années de service, voilà ce qu'on va leur imposer. Cela leur fait l'effet d'une gifle.

**Le sénateur Perrault:** Après de nombreuses années de service?

**M. Uhryniw:** Oui, après des années de service pendant lesquelles ils ont toujours donné plus que ce qui leur était demandé dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions.

Aujourd'hui, bien sûr, les conditions et les critères avec lesquels les membres doivent composer sont différents. Les heures supplémentaires leur sont payées, et c'est donc sans doute un peu plus facile à prendre. Mais un certain nombre des membres plus âgés se sentent trahis par le gouvernement.

**Le sénateur Perrault:** Nous comprenons votre déception, votre colère et votre consternation face à toute cette situation. Je suis heureux que vous soyez venus ce soir avec votre mémoire.

**M. McMahon:** Dans votre mémoire, et dans d'autres, on nous pose des questions au sujet de l'équité. Dans les réponses qu'elle nous a données, la Commission Forget s'est montrée très compréhensive. Or, le gouvernement semble être bien décidé à mettre en œuvre sa politique, quelle qu'elle soit.

Je me rends compte que le Sénat, tout comme l'opposition, n'a que des pouvoirs limités pour ce qui est de bloquer les projets de loi du gouvernement, mais quoi que fasse ce dernier, les membres de notre association estiment qu'il ne devrait pas pouvoir le faire sans qu'au moins les personnes touchées et leurs représentants élus puissent protester. Je vous remercie de nous avoir entendus.

**Le président:** Ce n'est pas encore terminé.

**Le sénateur Kirby:** J'ai une question qui porte sur l'intégration du RPC.

Lors de l'intégration avec le RPC, la Sécurité de la vieillesse n'en a pas fait partie. C'est bien cela, n'est-ce pas?

**M. McMahon:** C'est exact.

**Le sénateur Kirby:** Mais l'on avait supposé que la Sécurité de la vieillesse serait toujours là, n'est-ce pas?

**M. McMahon:** C'est exact.

**Le sénateur Kirby:** Ai-je raison de dire que, comme pour les différents groupes de la Fonction publique, l'intégration a été faite parce que sans elle, une personne qui avait la pension maximale de 70 p. 100 aurait pu se retrouver, à la retraite, avec une pension de plus de 100 p. 100 une fois ajoutés ensemble le RPC et la pension. Est-ce pour cette raison-là qu'il y a eu intégration?

[Text]

**Mr. McMahon:** I would expect that that was why it was integrated.

**Senator Kirby:** We are going back historically.

**Mr. McMahon:** Yes. I suppose that we probably did not have a choice anyway; we probably were to be integrated. But at least these were the terms of the integration.

It depends on the time of retirement. Although you could lose all of the Canada Pension Plan that you paid in because your RCMP pension was to be reduced at least the OAS was not to be part of that reduction.

**Senator Kirby:** That is what I thought your situation was.

I wish to ask you another question—perhaps you may not know the answer to it. Do other police forces across the country have similar type pension plans, for example, in the big city? Do you know whether or not that is the case?

**Mr. McMahon:** They are similar. However, I am not familiar with them all.

**Senator Kirby:** Okay. I thought that through the police association, or something, one might know about that.

Thank you. I wanted to be clear on the integration issue.

**The Chairman:** Years ago some of the municipal police forces had sacked pensions, which were related to Canada Pension. I have a feeling that they are gradually getting away from that and working on a pension plan which is related basically to their own employment, which is much more satisfactory.

We appreciate very much your appearance. You seem to minimize the effect of committee hearings and what happens. Keep in mind that the government previously wanted to de-index the first 3 per cent of old age pensions. Actions like that of your organization and the many others who made protests made the government rethink that suggestion. Consequently they did not discontinue the full indexing of old age pensions, which is quite correct. Some of us are hopeful that, as a result of the many representations made to this committee and to the House of Commons committee, the government itself will take another look at the indexation in due course and provide an assured threshold of at least \$50,000 in purchasing power. So like Senator Olson, I congratulate you on an excellent presentation and urge you to keep drawing to the attention of Members of Parliament and senators your concerns about legislation that affects you. It is more meaningful than you might believe.

Our next witness is from the Canadian Council on Social Development. She is Miss Valerie Sims. Please proceed with your presentation.

**Miss Valerie Sims, Director of Research and Planning, Canadian Council on Social Development:** Mr. Chairman, on behalf of the Canadian Council on Social Development I would like to say how much we appreciate this opportunity to

[Traduction]

**M. McMahon:** Je m'imagine que c'est à cause de cela qu'on les a intégrés.

**Le sénateur Kirby:** On remonte un peu en arrière.

**M. McMahon:** Oui. Je suppose que nous n'avions de toute façon pas le choix, que l'intégration allait se faire pour nous. Mais l'intégration devait au moins se faire selon certaines modalités.

Tout dépend du moment où vous prenez votre retraite. Même si vous pouviez perdre la totalité de vos cotisations au Régime de pensions du Canada, parce que votre pension de la GRC allait être réduite, au moins la Sécurité de la vieillesse n'allait pas faire partie de la réduction.

**Le sénateur Kirby:** C'est bien comme cela que j'entrevois votre situation.

J'aimerais vous poser une autre question, mais vous ne pourriez peut-être pas y répondre. Les autres forces policières du pays ont-elles des régimes de pensions semblables, et je songe notamment à celles des grandes villes?

**M. McMahon:** Leurs régimes de pension sont semblables, mais je ne les connais pas tous.

**Le sénateur Kirby:** Très bien. Je pensais que l'Association vous tenait peut-être au courant de ce genre de choses.

Merci. Je tenais à tirer au clair la question de l'intégration.

**Le président:** Il y a plusieurs années, certaines des forces policières municipales avaient des pensions superposées qui étaient liées à la Pension du Canada. J'ai l'impression qu'elles sont en train d'abandonner cela petit à petit et de travailler à l'élaboration d'un régime de pensions qui soit lié à leur emploi, ce qui serait beaucoup plus satisfaisant.

Nous vous sommes reconnaissants d'être venus comparaître devant le Comité. Vous semblez minimiser l'incidence des audiences de comités et ce qui s'y passe. Souvenez-vous que le gouvernement avait voulu désindexer les premiers 3 p. 100 des pensions de vieillesse. A cause des initiatives et de la vive opposition de votre organisme et de nombreux autres, le gouvernement a dû revenir sur sa décision. C'est ainsi qu'il n'a pas supprimé la pleine indexation des pensions de vieillesse, ce qui est une bonne chose. Certains d'entre nous espèrent qu'avec tous les témoignages que le Comité ici réunit et que celui de la Chambre des communes auront entendus, le gouvernement finira par réexaminer la question de l'indexation et par rétablir un seuil correspondant à un pouvoir d'achat d'au moins 50 000 \$. Je tiens donc, tout comme l'a fait le sénateur Olson, à vous féliciter pour un excellent exposé et à vous encourager à continuer de porter à l'attention des députés et des sénateurs vos préoccupations relativement aux projets de loi qui sont susceptibles de vous toucher. Cela est peut-être plus important que vous ne le pensez.

Nous allons maintenant entendre M<sup>lle</sup> Valerie Sims, du Conseil canadien du développement social. Je vous invite à nous faire votre exposé.

**Mlle Valerie Sims, directrice de la recherche et de la planification, Conseil canadien du développement social:** Monsieur le président, je tiens, au nom du Conseil canadien du développement social, à vous dire que nous apprécions beaucoup



## [Text]

appear before you. I should briefly say that our council has been existence since 1920. It is an independent council with a voluntary board of people from across Canada drawn from business, labour, academia and communities. We concentrate on social policy and analysis, particularly as it effects the more disadvantaged part of our population. What differentiates us from a think tank, if you will, is that we maintain close contact with organizations, communities and the grass roots in communities across Canada and consult fully on all positions we put forward.

I would like to make three points about Bill C-28 about which our council is very concerned. The first has to do with universality and the clawback. The second has to do with what we see as a shift from targeted social benefits to subsidies or tax expenditures, as they are termed, for old age provision, and the last has to do with social spending more generally and the economy. Dealing with our first concern, because Bill C-28 proposes changes which further erode the essential principal of universality, both in Old Age Security and Family Allowance, we would urge that some of the provisions be looked at very carefully by the Senate with a view to their potential amendment and, if possible from our point of view, eliminated. This is important because our social security system is designed to reflect the collective responsibility society has toward all its members as well as the responsibility one generation accepts for another. We believe that without this "glue" a society such as ours is worse off socially and also economically in the longer run.

One argument advanced for proposed changes in the bill is that social benefits should be directed to those who need them most. However, universal programs as constituted today are targeted to those who need them most. This happens in two ways. First, government expenditures on these programs are made from revenues drawn in a large part from a progressive income tax system wherein higher income people make a larger contribution than lower income people. Second, the OAS and Family Allowance benefits are themselves taxed progressively as part of other income. Effectively this present arrangement shifts money from the more well off to the less well off. It is efficient, without stigma and fair.

The clawback, in addition to eroding this principle of universality, poses disadvantages for a number of specific reasons. First, it is unfair. It affects only seniors and families. Next, the threshold at which the 15 per cent clawback starts is not fully indexed. We calculated that the \$50,000 threshold today at 5 per cent inflation, less the 3 per cent deindexation, would be

## [Traduction]

l'occasion qui nous a été donnée de comparaître devant vous. J'aimerais rapidement vous dire quelques mots sur le Conseil. Il existe depuis 1920. Il s'agit d'un conseil indépendant doté d'un conseil d'administration composé de gens de partout au pays et qui nous viennent des milieux d'affaires, de syndicats, de l'enseignement et de différents groupes communautaires. Nous nous intéressons surtout aux politiques sociales, dont nous faisons l'analyse, et tout particulièrement à leur incidence sur les membres les plus désavantagés de notre société. Ce qui nous différencie des centres de réflexion, si vous voulez, c'est que nous entretenons des relations étroites avec des organismes, des localités et des groupes communautaires partout au pays, et les prises de position que nous adoptons sont toujours le résultat d'une consultation très approfondie.

J'aimerais parler de trois aspects du projet de loi C-28 qui préoccupent tout particulièrement le Conseil. Il s'agit, premièrement, de l'universalité et de la disposition de récupération. Deuxièmement, j'aimerais parler de ce que nous percevons comme étant un revirement dans l'orientation, où l'on passe d'avantages sociaux bien précis à des subventions ou à des dépenses fiscales, pour reprendre le terme consacré, pour ce qui est des pensions de vieillesse. Troisièmement, j'aimerais vous entretenir de façon plus générale des dépenses sociales et de l'économie. Pour ce qui est de la première question, étant donné que le projet de loi C-28 propose des changements qui entameront encore davantage le principe essentiel de l'universalité, tant pour la Sécurité de la vieillesse que pour les allocations familiales, nous demandons que le Sénat examine de très près certaines des dispositions en vue au moins de leur modification sinon de leur suppression. Il s'agit là d'un élément très important, car notre système de sécurité sociale a pour objet de refléter la responsabilité collective qu'a la société envers tous ses membres ainsi que la responsabilité qu'une génération endosse à l'égard d'une autre. Nous pensons que sans cette «colle», une société comme la nôtre ne pourrait que se détériorer à long terme sur le plan social et également sur le plan économique.

L'un des arguments qui ont été avancés pour défendre les modifications proposées dans le projet de loi est que les avantages sociaux devraient viser ceux qui en ont le plus besoin. Or, les programmes universels tels qu'ils existent aujourd'hui visent justement ceux qui en ont le plus besoin. Deux mécanismes interviennent ici. Tout d'abord, les dépenses gouvernementales au titre de ces programmes sont assurées à même des revenus qui sont en grande partie tirés d'un système progressif d'impôt sur le revenu en vertu duquel les personnes à revenu élevé paient plus que les personnes à faible revenu. Deuxièmement, les prestations de Sécurité de la vieillesse et les allocations familiales, qui sont ajoutées aux autres revenus, sont taxées progressivement. Le régime en vigueur pend de l'argent aux plus riches pour en donner aux démunis. Il est efficace et juste, et il ne laisse pas de stigmates.

La disposition de récupération, en plus de s'attaquer au principe de l'universalité, comporte certains inconvénients, et ce pour plusieurs raisons. Tout d'abord, elle est injuste. Elle ne vise que les personnes âgées et les familles. D'autre part, le seuil à partir duquel intervient la récupération de 15 p. 100 n'est pas pleinement indexé. Nous avons calculé que le seuil de



*[Text]*

something over \$62,000 by the year 2000. However, as that would only be worth around \$36,000 in today's terms, the threshold is effectively coming down. Lower income seniors and people with children will therefore be paying proportionately increased taxes as time goes on. The claw back also discriminates against single earner families. A single parent with two children at a net income over the threshold will return a considerable amount in benefits, while a two-earner couple, each earning just under the threshold, would not be affected by the clawback on family allowances.

A similar unfair anomaly applies to seniors.

Taxpayers contributed through a surtax for some 20 years to the Old Age Security, and most built the expectation of a certain benefit into planning for their old age. We feel that contract has somehow been abrogated. The clawback will not direct money from rich to poor, nor from those who do not have children to those who do, nor from younger to older Canadians. So on all three counts the pillars of universality and social security are being eroded.

I would now like to turn to another way of looking at it. I would particularly like to look at the Old Age Security clawback in light of the changes that are also coming out regarding limits on RRSP contributions. Our provisions for financial security in old age are changing toward a system which we feel is less fair but which does not cost the government less money. Look at what is happening to Old Age Security on the one hand and the RRSP and registered pension plan regimes on the other. RRSP contribution limits will be increased this year to \$11,500 and eventually to \$15,000 per year. At that point government will be effectively subsidizing people with annual incomes over \$70,000 to the tune, we estimate, of about \$7,000 per year in foregone income tax revenue. Moreover, as the deferred tax on the interest earned in the RRSP accounts is almost equal to the deferred tax on the original contribution, we are talking of subsidizing higher income people by about \$15,000 per year. This subsidy, particularly if capital gains exemptions are included, is higher than the clawback of OAS from those high income earners. So they are really net beneficiaries. The high income earners who benefit most however, are those without children. Half of Canada's high income earners do not claim dependent children. So the total cost to the government now in foregone revenues in respect of RRSPs, Canada Pension Plan, Quebec Pension Plan and registered pension plans, (all of which are regressive provisions in that they do not distinguish among income levels) is about as much as total government expenditures on Old Age Security, GIS and Spousal Allowance. Both regimes, up until a couple of years ago, cost the government about the same—in one way as tax expenditures and in the other way through actual outlays of benefits under Old Age Security and Guaranteed Income Supplement or Spousal Allowance. However, as the changes expressed in Bill C-28 proceed, it will cost the government pro-

*[Traduction]*

50 000 \$ d'aujourd'hui, avec une inflation de 5 p. 100, moins la désindexation de 3 p. 100, serait supérieur à 62 000 \$ d'ici l'an 2000. Cependant, étant donné que ce montant n'équivaudrait qu'à environ 36 000 \$, en dollars de 1990, le seuil va en définitive diminuer. Les personnes âgées et les personnes qui ont des enfants ou dont les revenus sont faibles vont par conséquent payer plus d'impôt, proportionnellement, au fil du temps. D'autre part, la disposition de récupération est discriminatoire à l'égard des familles où il n'y a qu'un revenu. Un parent seul avec deux enfants qui a un revenu net supérieur au seuil devra rembourser un montant considérable alors que le couple où les deux travaillent et qui se situe juste en dessous de seuil ne sera pas du tout touché par cette disposition de récupération applicable aux allocations familiales.

Une autre anomalie frappe injustement les personnes âgées.

Les contribuables ont pendant environ 20 ans contribué, au moyen du versement d'une surtaxe, à la Sécurité de la vieillesse, et la plupart, en planifiant leurs vieux jours, pensaient pouvoir compter sur un certain rendement là-dessus. Nous avons le sentiment que le contrat a été annulé. La disposition de récupération ne redistribuera pas d'argent entre les riches et les pauvres ni entre ceux qui n'ont pas d'enfant et ceux qui en ont, ni entre les jeunes Canadiens et les Canadiens plus âgés. Les piliers que sont l'universalité et la sécurité sociale sont donc ébranlés sur ces trois fronts.

J'aimerais maintenant vous présenter les choses sous un autre angle. J'aimerais notamment me pencher sur la disposition de récupération de la Sécurité de la vieillesse à la lumière des changements relativement aux versements maximaux aux REER. En matière de sécurité financière pour le troisième âge, l'on tend vers un système qui est selon nous moins juste mais qui ne coûte pas moins cher au gouvernement. Regardez ce qui se passe avec la Sécurité de la vieillesse d'un côté et les REER et les autres régimes d'épargne-retraite de l'autre. La contribution annuelle maximale à un REER passera cette année à 11 500 \$ pour atteindre plus tard 15 000 \$ par an. Lorsqu'on en sera là, le gouvernement fera en définitive cadeau d'environ 7 000 \$ par an en impôts sur le revenu non perçus aux personnes dont les revenus annuels sont supérieurs à 70 000 \$. Par ailleurs, l'impôt différé sur l'intérêt rapporté par les REER étant presque égal à l'impôt différé sur la contribution originale, il s'agirait en définitive d'un cadeau d'environ 15 000 \$ par an. Ce cadeau, surtout si l'on inclut les exemptions pour gains en capital, serait supérieur à la récupération des prestations de Sécurité de la vieillesse pour ces contribuables, qui seraient donc très nettement bénéficiaires. Les personnes à revenu élevé qui en bénéficieraient cependant le plus sont celles qui n'ont pas d'enfant. La moitié des Canadiens à revenu élevé n'ont pas d'enfants à charge. Le manque à gagner total du gouvernement au titre des REER, du Régime de pensions du Canada, du Régime de rentes du Québec et des régimes de pension enregistrés (qui sont tous régressifs, en ce sens qu'il n'y a pas de distinction en fonction des niveaux de revenu) est à peu près équivalent aux dépenses totales du gouvernement en vertu de la Sécurité de la vieillesse, du Supplément de revenu garanti et les allocations de conjoint. Jusqu'à il y a quelques années, les deux régimes ont coûté à peu près la même chose au gouvernement, d'un côté sous forme de dépen-

[Text]

portionately more on those non-targeted subsidized benefits and proportionately less on the universal targeted provisions for security in old age. We can see the two bands going further and farther apart. This trend is already evident. In 1989 we estimated tax expenditures on the RRSP side to be about \$18.3 billion as compared to \$15.5 billion on the OAS-GIS side.

**The Chairman:** When you use the words "tax expenditure" do you mean the lost income to the government as a result of less revenue coming in from income tax?

**Miss Sims:** Yes. You are allowed an exemption for an RRSP contribution when you make out your income tax return and that is foregone revenue to the government.

**The Chairman:** Are you estimating \$18.3 billion to be the amount the government is foregoing?

**Miss Sims:** Yes, I am referring to the 1989 RRSP contributions and deductions for the Canada Pension Plan and registered pension plans as well as the sheltering of the interest earned on RRSPs.

**The Chairman:** That will go higher as the amount of RRSP contributions is increased to \$15,000.

**Miss Sims:** Yes. In about 1986 the expenditures on old age security and registered pension plans was about the same but now the shelter side of the equation is taking more loss of revenue than is the actual outlays for old age pensions.

As a result, we are developing a new, affluent class who will benefit most from these policies, yet we are not really saving money in the trade off. From a social policy point of view, it strikes us that this is not fair but it is also not very good social policy because it does not really achieve the ends that seem to be the purpose of the bill. It breaks up the mechanism for expressing our collective responsibility which has been the hallmark of Canadian society.

Finally, I should like to say a few words about social spending in general. Another rationale put forward for these changes, cutbacks in universal programs and cutbacks in EPF transfers to the provinces, seems to be that government spending on social programs is too high and that it should be cut back to help reduce the deficit. In fact, Canada's social spending as a percentage of gross domestic product is lower than most of our G7 trade partners in western Europe, Japan and the U.S.A. According to the International Monetary Fund, it is expected that our social spending as a proportion of our gross domestic product will fall further until the year 2,000;

[Traduction]

ses fiscales et de l'autre côté sous forme de versements effectués au titre de la Sécurité de la vieillesse, du Supplément de revenu garanti et des allocations de conjoint. Cependant, si les changements proposés dans le projet de loi C-28 sont adoptés, il en coûtera plus, proportionnellement, au gouvernement pour les avantages subventionnés non visés et moins proportionnellement, pour les dispositions universelles visées en matière de sécurité pour les personnes âgées. Nous voyons les deux bandes s'éloigner de plus en plus l'une de l'autre. Cette tendance est déjà manifeste. En 1989, l'on a évalué les dépenses fiscales correspondant aux REER à environ 18,3 milliards de dollars comparativement à 15,5 milliards de dollars du côté de la Sécurité de la vieillesse et du Supplément de revenu garanti.

**Le président:** Lorsque vous employez l'expression «dépenses fiscales», entendez-vous par là les revenus que le gouvernement perd du fait qu'il reçoit moins d'argent sous forme d'impôts sur le revenu?

**Mlle Sims:** Oui. Lorsque vous remplissez votre rapport d'impôt, vous avez droit à une déduction pour contribution à un REER, et il s'agit là d'un manque à gagner pour le gouvernement.

**Le président:** Et vous évaluez ce manque à gagner à 18,3 milliards de dollars?

**Mlle Sims:** Oui, et je veux parler ici des contributions faites à des REER en 1989, des déductions correspondant au Régime de pensions du Canada et à d'autres régimes de pension enregistrés, ainsi que de la protection conférée aux intérêts rapportés par des REER.

**Le président:** Et cela augmentera au fur et à mesure qu'augmente la contribution maximale à un REER, qui est censée à passer à 15 000 \$, n'est-ce-pas?

**Mlle Sims:** Oui. En 1986, les dépenses correspondant à la Sécurité de la vieillesse et aux régimes de pension enregistrés étaient à peu près les mêmes, mais cet équilibre est aujourd'hui rompu et le manque à gagner est maintenant supérieur aux dépenses faites au titres des pensions de vieillesse.

Nous sommes ainsi en train de créer une nouvelle classe nantie qui sera celle qui bénéficiera le plus de ces politiques, mais nous n'économisons vraiment rien. D'un point de vue social, non seulement cela ne nous semble pas juste, mais ce n'est pas non plus une bonne politique sociale parce qu'elle ne permet pas d'atteindre les objectifs visés dans le projet de loi. Cela viendra démanteler le mécanisme d'expression de notre responsabilité collective, qui a toujours été le propre de la société canadienne.

Enfin, j'aimerais dire quelques mots au sujet des dépenses sociales en général. Une autre raison donnée pour justifier ces réductions dans les programmes universels et dans les paiements de transfert versés aux provinces dans le cadre du financement des Programmes établis est que les dépenses faites par le gouvernement au titre des programmes sociaux sont trop élevées et qu'il faut les diminuer pour réduire le déficit. En fait, les dépenses sociales du Canada, en tant que pourcentage du produit intérieur brut, sont inférieures à celles de la plupart de nos partenaires commerciaux du Groupe des Sept, qu'il s'agisse de pays d'Europe de l'Ouest, du Japon ou des États-



[Text]

then it will flatten out for another 10 years; and it will not start climbing again until about the year 2010 when our own aging population begins to have an effect. According to the IMF, Canada spends an amount which represents about 20 per cent of the gross national product on social spending, in the large sense, on health and income security.

**The Chairman:** Does that include provincial and municipal governments?

**Miss Sims:** Yes. The deficit is there in part because we are no longer taxing wealth; we maintain a relatively high unemployment rate as a result, in part, although not entirely, of our higher interest policy; and we have allowed our minimum wage to fall by 40 per cent over the last decade. Moreover, if it had not been for the increased participation of women in the labour force, our growth in gross domestic product would have been much less than it has in fact been. We can afford to be more generous than we are being in our social spending. Over the long run we feel we are well in line with our trading partners.

The measures such as those in this bill work contrary to our economic development in today's world because they fundamentally undermine the position of the middle class, the source of stability, innovation and growth.

In conclusion, at the very least, I would urge senators to amend the bill to eliminate the clawback provisions on both family allowance and old age security and, over time, as occasion permits, to comment and take a broader view of social spending in general as the policies of the past few years begin to unfold and the trend towards, in a sense, two groups in the country and away from universality begins to become irreversible.

**Senator Anderson:** You say that an amount of \$18 billion for RRSPs is a tax revenue which is foregone by the government, is that correct?

**Miss Sims:** It is foregone from the government's point of view in that year.

**Senator Anderson:** Would it not be better to call it "delayed"?

**Miss Sims:** Yes, it is deferred.

**Senator Anderson:** Would you have any idea how much of that would be recovered in this year? You say there is a tax loss of \$18 billion but can you estimate how much is recovered?

**Miss Sims:** I do not have that figure but it would be possible to determine from revenue data how much tax was paid on income retrieved from RRSPs at age 71.

[Traduction]

Unis. Selon le Fonds monétaire international, nos dépenses sociales en tant que pourcentage de notre produit intérieur brut continueront de baisser jusqu'en l'an 2000, pour ensuite se maintenir à ce niveau pendant environ une dizaine d'années, pour enfin commencer à remonter aux environs de l'an 2010 lorsque le vieillissement de notre population commencera à avoir des répercussions. Toujours selon le FMI, le Canada consacre aux dépenses sociales, au sens large, à la santé et à la sécurité du revenu, un montant équivalant à environ 20 p. 100 du produit national brut.

**Le président:** Cela inclut-il les gouvernements provinciaux et municipaux?

**Mlle Sims:** Oui. Le déficit est là en partie parce que nous ne taxons plus la richesse. Notre politique d'intérêts élevés est responsable au moins en partie, mais pas entièrement, du taux de chômage élevé que nous connaissons, et nous avons d'autre part laissé le salaire minimum diminuer de 40 p. 100 au cours de la dernière décennie. En outre, si les femmes n'avaient pas été si nombreuses à faire partie de la population active, la croissance de notre produit intérieur brut aurait été bien inférieurs à celle qu'affiche le pays. Nous pouvons nous permettre d'être plus généreux dans nos dépenses sociales. A long terme, nous nous retrouverons au même range que nos partenaires commerciaux.

Les mesures proposées dans le projet de loi vont à l'encontre de notre développement économique dans le monde d'aujourd'hui car elles sapent la classe moyenne, source de stabilité, d'innovation et de croissance.

En conclusion, j'exhorte les sénateurs à au moins modifier le projet de loi en supprimant les dispositions de récupération et pour les allocations familiales et pour la Sécurité de la vieillesse, et à continuer, chaque fois qu'ils en ont l'occasion, de se faire entendre et d'analyser les dépenses sociales dans un contexte d'ensemble au fur et à mesure que les politiques des dernières années se déploient et que la tendance vers la création au pays de deux groupes distincts et vers l'abandon de l'universalité commence à devenir irréversible.

**Le sénateur Anderson:** Vous dites que ces 18 milliards de dollars pour les REER correspondent à un manque à gagner pour le gouvernement, à des impôts qu'il ne touche pas. C'est bien cela, n'est-ce pas?

**Mlle Sims:** Il s'agit du manque à gagner pour cette année-là du point de vue du gouvernement.

**Le sénateur Anderson:** Ne devrait-on pas parler plutôt de «rentées différées»?

**Mlle Sims:** Oui, il s'agit bien de rentées différées.

**Le sénateur Anderson:** Avez-vous une idée de la partie de cet argent qui pourra être récupérée cette année? Vous dites qu'il y a un manque à gagner de 18 milliards de dollars, mais savez-vous combien d'argent sera récupéré?

**Mlle Sims:** Je n'ai pas ces chiffres sous la main, mais il serait possible d'établir, à partir des données sur l'impôt, combien d'impôts ont été payés sur des revenus placés dans des REER et récupérés par des contribuables à l'âge de 71 ans.



[Text]

**Senator Anderson:** When RRSPs were introduced the idea was that the funds would be retrieved when a person grew older and when his income would be less. However, with inflation, it appears that no one's income will be less. Therefore, I would assume that a good portion of it would be delayed and would be paid back at a higher rate.

**Miss Sims:** Our concern is that these opportunities are not available to everybody. It is much harder for people who have children or those on lower incomes to contribute to RRSPs.

Our position also includes the fact that a lot of money is now sheltered in RRSPs and we wonder if there should not be some upper limit on how much can be sheltered in total in an RRSP.

**Senator Anderson:** I would point out that with inflation, what appears to be a large amount now, in 10 years may not seem to be such a large amount.

**Miss Sims:** That is true but, relatively speaking, it would still be a fair bit because we would have to pay more taxes and we would also be earning more because of inflation and everything would cost more.

**The Chairman:** You have raised a very interesting point on increased tax allowances for RRSPs as against clawing back old age pensions and family allowances. Have you thought about what the government considers the importance of savings in the overall economy? The country needs savings. Money is being put into investments across the country in the form of bonds and other commercial investments and that is to the long-term benefit of the country. The government could argue that, although it is true that they are foregoing some income tax revenue, in the long run, the country will be much better off to have these higher limits from the point of view of the savings rate and the effect of those larger incomes which will be available to retirees in years to come.

**Miss Sims:** We have not done an analysis of the effect of the savings on investment and how that might eventually work back to offset some of what we feel is an unfair balance. Canada certainly has a very high savings rate.

**The Chairman:** Which is coming down.

**Miss Sims:** Which is now coming down. However, the results of the investments, for a variety of reasons, do not seem to flow through—or to trickle down, to use the more pejorative expression—to those who are more in need. As we tried to point out in our brief, the initial unfairness that is generated in producing those savings is progressive and gets to the point where there is a whole class of Canadians who really cannot recover. We feel that it is not black or white, but that it is a question of balance. We would like to see more emphasis on benefits to the lower-income people, and to some of the middle-income people, as well as some restoration of the balance at the upper end.

[Traduction]

**Le sénateur Anderson:** Lorsqu'on a créé les REER, l'idée était que la personne récupérerait cet argent lorsqu'elle serait âgée et lorsque son revenu serait moindre. Or, avec l'inflation, il semble que personne n'aura un revenu moindre. J'imagine donc qu'une bonne partie sera différée et que ce sera remboursé à un taux plus élevé.

**Mlle Sims:** Ce qui nous préoccupe, c'est que ce n'est pas tout le monde qui aura ces possibilités. Il est beaucoup plus difficile pour les personnes qui ont des enfants ou qui gagnent de faibles revenus de contribuer à un REER.

D'autre part, des sommes importantes sont protégées dans des REER, et nous nous demandons s'il ne devrait pas y avoir une limite au montant total qui peut être protégé dans ce genre de régime d'épargne.

**Le sénateur Anderson:** Je tiens à souligner qu'avec l'inflation, un montant qui paraît important aujourd'hui ne sera peut-être pas si important dans dix ans.

**Mlle Sims:** Cela est vrai, mais ce serait tout de même considérable, car il nous faudrait payer plus d'impôts et l'on gagnerait plus à cause de l'inflation, et tout coûterait plus cher.

**Le président:** Vous avez soulevé un point très intéressant et je veux parler ici de déductions d'impôt accrues pour les REER par opposition au remboursement de pensions de vieillesse et d'allocations familiales. Avez-vous songé à l'importance que le gouvernement accorde à l'épargne des contribuables dans le contexte de l'économie dans son ensemble? Le pays a besoin de cette épargne. Partout au pays, les gens placent de l'argent en achetant des obligations et en faisant d'autres investissements, et cela est avantageux à long terme pour le pays. Le gouvernement pourrait arguer que, bien qu'il soit vrai qu'il renonce à certains revenus d'impôts, à long terme le pays sera en meilleure posture grâce à l'augmentation de l'épargne du fait de ces limites plus élevées et à l'utilisation qui sera faite de ces plus gros revenus dont disposeront les retraités dans les années à venir.

**Mlle Sims:** Nous n'avons pas fait d'analyse de l'incidence de l'épargne sur l'investissement ni des retombées qui pourraient faire contrepoids et rétablir l'équilibre. Le Canada connaît certainement un taux d'épargne très élevé.

**Le président:** Qui est en recul.

**Mlle Sims:** Qui est maintenant en recul. Cependant, les bénéfices des investissements, pour diverses raisons, ne semblent pas se transmettre—ou filtrer pour utiliser un terme plus péjoratif—jusqu'à ceux qui connaissent les plus grands besoins. Ainsi que nous avons essayé de le montrer dans notre mémoire, l'inéquité initiale au niveau de l'accumulation de cette épargne est progressive et atteint un point tel que toute une catégorie de Canadiens ne parvient plus à s'en sortir. Notre conception n'est pas manichéenne, nous jugeons que tout est question d'équilibre. Nous aimerions que l'on mette davantage l'accent sur les prestations versées aux Canadiens ayant les revenus les plus faibles, et à certains des Canadiens à revenu moyen, en même temps que l'on rétablit quelque équilibre dans la partie supérieure de l'éventail.

[Text]

**Senator Perrault:** Mrs. Sims, in the documentation you brought this evening, you suggest that there is almost a dismantling of the structure of our social programs that we have established over the years. You make reference to Unemployment Insurance, for example. I was Parliamentary Secretary when the latest Unemployment Insurance Program was introduced, and it alarms me that the model that we seem to be moving toward is the American model: the withdrawal of government from services. We hear, as politicians, people saying it is time we end the Unemployment Insurance and social welfare ski people who head to the mountains with their UI or welfare cheques. Do you think these programs are being ripped off in Canada? Are we spending a disproportionate amount on social programs in Canada in comparison with other countries? Is there any validity to these charges that there is a great deal of fat that should be cut off?

**Miss Sims:** I do not think we are spending a disproportionate amount compared to comparable countries in western Europe and the United States. Actually, the U.S. spends somewhat less as a government, but their employers spend more than our employers do on social security. However, from our experience, from all we can determine and from what we are told by the officials of the Department of Employment and Immigration, we feel that the abuse of, for example, the Unemployment Insurance system, while it exists, is not a significant or major proportion of the system.

**Senator Perrault:** You have not been able to notice rampant abuse?

**Miss Sims:** No. What this system is designed to do is to offset the risk of unemployment, and people take full advantage of that. Indeed, it does offset the consequences of unemployment.

**Senator Perrault:** Some people in the country are saying that we should take the UI payment away from people who do not need it and give to the people that really need it, but we have never properly defined who really needs it here. That kind of talk is mostly words.

**Miss Sims:** One can look at the poverty level in Canada, as established by Statistics Canada.

**Senator Perrault:** As you know, we in the Senate helped measure that poverty line.

**Miss Sims:** Yes. However, using the government's own poverty line or the low-income cutoff, as brought out every year by Statistics Canada, there is still a large number of families below that line. Many of those families are families with children, which means that, last year, one in six children were in families that fell below that line. So there is still a lot of—

**Senator Perrault:** Poor people out there?

**Miss Sims:** Yes, and the proliferation of food banks attests to that, too, as costs go up. So the needs are there. It is surprising to me that the average family income in the country is as high as it is. It is almost approaching \$50,000 a year, but there are many below that average. It would be much more interest-

[Traduction]

**Le sénateur Perrault:** Madame Sims, dans les documents que vous nous avez remis ce soir, on lit que nos programmes sociaux ont pratiquement été démantelés au fil des ans. Vous parlez, par exemple, de l'assurance-chômage. J'ai été secrétaire parlementaire au moment où le dernier programme d'assurance-chômage a été introduit, et je suis alarmé de voir que nous semblons vouloir nous rapprocher du modèle américain, avec le retrait de la contribution gouvernementale. Nous, les hommes politiques, entendons souvent dire qu'il est temps que l'on mette fin à la possibilité qu'ont les chômeurs et les assistés sociaux de partir faire du ski à la montagne, avec leur chèque de prestations en poche. Pensez-vous que ces programmes fassent l'objet d'abus au Canada? Est-ce que nous consacrons des montants disproportionnés aux programmes sociaux au Canada, comparé aux autres pays? Y a-t-il quelque fondement à ces accusations voulant qu'il y ait beaucoup d'excès contre lesquels il faudrait lutter?

**Mlle Sims:** Je ne pense pas que nous consacrons des montants disproportionnés comparé à des pays similaires au nôtre, ceux d'Europe de l'Ouest et les États-Unis. Effectivement, les pouvoirs publics aux États-Unis ont des dépenses sociales moindres, mais les employeurs y contribuent davantage que les nôtres à la sécurité sociale. Toutefois, selon notre expérience, selon ce que nous pouvons déterminer et ce que nous disent les fonctionnaires du ministère de l'Emploi et de l'Immigration, nous pensons que les abus, par exemple pour ce qui est de l'assurance-chômage, sans être inexistantes, ne représentent pas un gros pourcentage des dépenses.

**Le sénateur Perrault:** Vous n'avez pas constaté d'abus généralisés?

**Mlle Sims:** Non. Le système est conçu pour compenser le risque de chômage et les gens en tirent pleinement parti. Effectivement, le régime joue son rôle.

**Le sénateur Perrault:** Certains, dans notre pays, demandent que l'on prive de prestations d'assurance-chômage ceux qui n'en ont pas besoin, pour les donner à ceux qui en ont vraiment besoin, mais l'on n'a jamais défini vraiment qui sont les uns et les autres. Ce sont beaucoup de paroles en l'air.

**Mlle Sims:** On pourrait prendre le seuil de pauvreté au Canada, tel que déterminé par Statistique Canada.

**Le sénateur Perrault:** Ainsi que vous le savez, nous au Sénat avons contribué au calcul du seuil de la pauvreté.

**Mlle Sims:** Oui. Toutefois, si l'on prend le seuil de la pauvreté tel que le détermine l'administration elle-même, c'est-à-dire le seuil calculé chaque année par Statistique Canada, on trouve un grand nombre de ménages qui se situent en dessous. Un grand nombre sont des familles avec enfants, ce qui signifie que, l'année dernière, un enfant sur six vivait dans la pauvreté. Il y a donc encore beaucoup de...

**Le sénateur Perrault:** De pauvres chez nous?

**Mlle Sims:** Oui, et la prolifération des soupes populaires, avec l'accroissement du coût de la vie, en est la preuve. Les besoins existent donc. Je trouve surprenant que le revenu familial moyen chez nous soit si élevé. Il approche presque 50 000 \$ par an, mais beaucoup se situent en dessous de cette moyenne.



[Text]

ing to look at the median income that divides the whole population in half.

**Senator Perrault:** Thank you for an excellent presentation.

**The Chairman:** We have heard from literally dozens of groups, almost all of which represent seniors, so they are referring mainly to the Old Age Pension. We have not heard much about the Family Allowance clawback. Family Service Canada did respond, but I think you, in your capacity with the Canadian Council on Social Development, might have something to put on the record about what is happening to Family Allowances, which have been a pillar of strength to a lot of lower-income families. We have child tax credits and other means of assisting families. Perhaps Family Allowances have become obsolete; I do not know.

If you were the government, what would you do with Family Allowances? Would you forget about Family Allowances, for example, to be able to take care of senior citizens? Perhaps you might enlighten us on the importance of the Family Allowance Program.

**Miss Sims:** Ten years ago, there was a lot of support, including support by our council, for a guaranteed annual income, which was a single-purpose program into which all the others would fold. We now think that Canadians have come to understand the workings of the Family Allowance Program, of Old Age Security, and of one or two of the other major income security programs, and that they have certain expectations not only about what they are going to get from the programs but also how they affect their relationships to other citizens. I think it is well understood, for example, that families without children contribute to families that do have children because the raising of the next generation is, by and large, seen by Canadians as a collective responsibility. I think most people regard school taxes in the same way. Education is a collective responsibility.

So, from a social policy point of view, we are still of the view that the Family Allowance Program is a very important element of family benefits. Looking at tax policy, we see the child tax credits, which have now been made refundable and increased, as a very important element in the supports that are available to families, but we would not like to eliminate the Family Allowance in favour of still more tax credits. We would like to see the child tax credits increased even further, because we believe it is an excellent instrument. It is fair. It is refundable. It is worked through the tax system so there is no particular feeling of stigma about it. However, the Family Allowance is a cheque that arrives in every family. It is paid to the mother. It is available immediately every month. The poorest families, people who do not bank, and people who have trouble filling out their income tax forms, can get that benefit right away and use it right away. People who need it most and benefit from it most are the people who have to spend all of their income, and usually spend it by the end of the month. So there is a very important place for a scheme such as the Family Allowance Program in Canada. In whatever proposals we

[Traduction]

Il serait plus intéressant de regarder le revenu médian, c'est-à-dire le niveau de revenu qui divise la population par moitié.

**Le sénateur Perrault:** Je vous remercie de cet excellent exposé.

**Le président:** Nous avons entendu littéralement des douzaines de groupes, dont presque tous représentent les personnes âgées, qui ont de ce fait traité principalement de la pension de Sécurité de la vieillesse. On ne nous a guère parlé de la récupération de l'allocation familiale. Services à la famille—Canada nous a répondu, mais je pense que vous, représentant le Conseil canadien de développement social, voudrez peut-être nous parler des allocations familiales, qui étaient traditionnellement un pilier de soutien pour nombre de familles à faible revenu. Nous avons aujourd'hui les crédits d'impôt pour enfants et d'autres moyens d'aider les familles. Peut-être les allocations familiales sont-elles devenues obsolètes; je ne sais pas.

Si vous étiez le gouvernement, que feriez-vous des allocations familiales? Les supprimeriez-vous, par exemple, pour vous occuper des personnes âgées? Pourriez-vous nous parler de l'importance du Programme des allocations familiales?

**Mlle Sims:** Il y a 10 ans, beaucoup de gens, et notre conseil en faisait partie, se sont exprimés en faveur d'un revenu annuel garanti, que nous concevions comme un programme à finalité unique qui absorberait tous les autres. Nous pensons maintenant que les Canadiens ont compris le fonctionnement du Programme des allocations familiales, de la pension de la Sécurité de la vieillesse et d'un ou deux autres parmi les grands programmes de sécurité du revenu, qu'ils en attendent un certain nombre de choses, mais savent également de quelle manière ils influencent leurs relations avec les autres citoyens. Il est bien admis, par exemple, que les citoyens sans enfant contribuent aux familles qui ont des enfants, car la production de la prochaine génération est considérée, dans l'ensemble, comme une responsabilité collective par les Canadiens. Je pense que la plupart des gens voient les taxes scolaires de la même façon. L'éducation est une responsabilité collective.

Ainsi donc, du point de vue social, nous continuons à penser que le Programme des allocations familiales est un élément très important des prestations familiales. Sur le plan de la politique fiscale, les crédits d'impôt pour enfants, qui ont maintenant été rendus remboursables et accrus, sont un élément très important du soutien offert aux familles, mais nous n'aimerions pas que l'on supprime les allocations familiales en faveur d'un relèvement des crédits d'impôt. Certes, nous aimerions voir ceux-ci augmenter encore davantage, car nous pensons que c'est là un excellent instrument. Le crédit d'impôt est équitable, il est remboursable, il est distribué par l'intermédiaire du régime fiscal de telle manière qu'aucune honte n'y est attachée. Toutefois, l'allocation familiale est un chèque qui arrive dans chaque famille. Il est versé à la mère, il est disponible immédiatement chaque mois. Les familles les plus pauvres, celles qui n'ont pas de compte bancaire, ceux qui ont du mal à remplir leur déclaration d'impôt sur le revenu, peuvent toucher cette prestation immédiatement et s'en servir tout de suite. Ceux qui en ont le plus besoin, ceux qui en tirent le plus grand bénéfice, sont ceux qui doivent dépenser tout leur revenu et,



*[Text]*

would advance for a form of core income or guaranteed annual income to lift more people out of poverty, we see the family allowance as being a key element.

**The Chairman:** Do you think there should be a cut off of family allowances at certain family income levels?

**Miss Sims:** No. We think that all families with children should receive family allowance benefits and that the general income tax system should offset the differences. Those benefits are part of the income, and the income tax system is fairly graduated—not as steeply as it once was—but if one has more taxable income, including family allowance benefits, that person will pay more in taxes, which is very different from the clawback.

**The Chairman:** There will be savings, but you support the present system of family allowance payments?

**Miss Sims:** We support the present system, not the clawback and not cutting off family allowance benefits because both of those actions tend to separate the sheep from the goats, in a sense.

**The Chairman:** We do that with the child tax credit.

**Miss Sims:** That is true. There are a number of programs which have limits. Under the Goods and Services Tax there is an even lower threshold. Family allowance is somewhat different in that it is a cheque that goes out to all families.

**The Chairman:** As you may be aware, I am not advocating that, but we have not explored that very much. I was interested in getting your reaction.

**Senator Kirby:** Just one question which relates to the brief that is attached to your letter, and the question also relates to one of your comments on the child tax credit.

I have become a little disturbed by the way a number of organizations are using "universality" as an emotional code word. I am not in favour of the clawback, but I am troubled by the argument that is used.

The argument you have used in your brief, in which you talk, essentially, about universality having been removed as a result of the clawback, I have two arguments on. The first is that the original argument for universality was based on what you called, in your comments on the child tax credit, "the stigma attached to a means test."

You then went on to say in connection with the child tax credit that you think it is good because "it has no stigma. It is fair and it is worked through the tax system."

It seems to me that those three criteria apply absolutely to the clawback in the sense that it does not have a stigma attached to it and it is worked through the tax system.

*[Traduction]*

habituellement, ont du mal à boucler les fins de mois. Il reste donc une grande place à occuper au Canada par un régime tel que le Programme des allocations familiales. Quels que soient les moyens que l'on mette en œuvre pour assurer un revenu annuel garanti des ressources minimales, et sortir davantage de gens de la pauvreté, nous pensons que les allocations familiales en seront un élément essentiel.

**Le président:** Pensez-vous qu'il faille fixer un revenu familial plafond au-delà duquel les allocations familiales ne seraient plus versées?

**Mlle Sims:** Non. Nous pensons que toutes les familles avec enfants devraient toucher les allocations familiales et que l'impôt sur le revenu général devrait compenser les différences. Ces prestations font partie du revenu, et l'impôt sur le revenu est progressif—pas autant qu'il l'a été par le passé—et la personne qui a des revenus imposables plus élevés, allocations familiales comprises, paiera davantage d'impôts, ce qui est une notion très différente de la récupération.

**Le président:** Il y aura des économies, mais êtes-vous en faveur du système actuel d'allocations familiales?

**Mlle Sims:** Nous sommes en faveur du système actuel, mais non de la récupération et du plafonnement des allocations familiales car ces deux mécanismes tendent à séparer les moutons des chèvres, dans une certaine mesure.

**Le président:** C'est pourtant le cas du crédit d'impôt pour enfants.

**Mlle Sims:** C'est vrai. Un certain nombre de programmes sont assortis de plafonds de revenu. Le plafond est encore plus faible dans le cas de la taxe sur les produits et services. L'allocation familiale est quelque peu différente en ce sens que c'est une prestation versée à toutes les familles.

**Le président:** Comme vous le savez peut-être, je ne suis pas en faveur de cela, mais nous n'y avons pas beaucoup réfléchi. Je voulais connaître votre réaction.

**Le sénateur Kirby:** Je n'ai qu'une question et elle concerne le mémoire joint à votre lettre, et rejoint l'un de vos propos sur le crédit d'impôt pour enfants.

Cela me gêne un peu de voir le nombre d'organisations qui brandissent le terme «universalité» comme un mot code pour provoquer une réaction émotive. Je ne suis pas en faveur de la récupération, mais je suis troublé par l'argumentation employée.

Je répondrai deux choses à celle que vous employez dans votre mémoire, où vous dites, en gros, que la récupération signifie la fin de l'universalité. La première est que, à l'origine, l'universalité a été instituée pour éviter ce que vous appelez, dans votre propos sur le crédit d'impôt pour enfants, «la honte qui accompagne l'examen des ressources».

Vous avez dit ensuite, à propos du crédit d'impôt pour enfants, que celui-ci vous semblait bon car «il ne s'accompagne d'aucun sentiment de honte, il est juste et il est distribué par l'intermédiaire du régime fiscal».

Il me semble que ces trois critères s'appliquent absolument à la récupération en ce sens qu'elle est exempte de honte et est appliquée par le biais du régime fiscal.

[Text]

When one looks at all of the programs which the CCSD, the Liberal Party and a number of other organizations have argued over the years in favour of, for example, a guaranteed family income which would be tax-system driven to avoid the means test issue, which is clearly not a universal program.

As much as I dislike the clawback, I have difficulty with the argument on the clawback that it is in fact destroying universality. Everything you have said about the child tax credit, everything the CCSD has said about the guaranteed annual income, applies absolutely to the clawback. You have never argued that the child tax credit was a problem because it was not universal. In fact, it is a universal program, it is just that only certain people qualify through the tax system.

The same is true for the guaranteed annual income. Therefore, I am troubled by the thrust of your argument—not your conclusions—and the premise on which you base your conclusion respecting the clawback.

Frankly, I find all kinds of public interest groups attempting to use the word “universality”, because of its emotive connotation, to substantiate an argument that could very well be substantiated all kinds of other ways—for example, as you did in your comments this evening.

I wondered why you went that route rather than the route you are taking now, because that struck me as being counter to the argument based on logic.

**Miss Sims:** The word “universality” is one of those words that almost becomes a code word and empty of meaning, to some extent. One has to constantly express what one means by it.

The difference between the child tax credit, which has an upper limit—

**Senator Kirby:** That comes through the tax system. By the way, so does this. It is called \$50,000.

**Miss Sims:** After a period of time, the clawback will result in a significant number of families and seniors not getting to keep their benefits at all. In effect, they will receive them and then have to give them up again.

We see that as a complete change from the original intent of family allowance and Old Age Security.

**Senator Kirby:** I am not disputing that. I just remind you that in the original OAS debate, one of the biggest underlying reasons for universality was precisely to avoid a means test. All I am saying is that the CCSD has in the past—and you have done so now—condoned using the tax system as a means test because that is a fair means test.

Originally, that means test system was not available because tracking systems were not available. I am talking about the time the OAS came into existence.

**Miss Sims:** Actually, when we speak of a means test, we are thinking more of the kinds of tests that are applied by welfare departments.

**Senator Kirby:** Absolutely.

[Traduction]

Si l'on regarde tous les programmes que le CCDS, le parti libéral et un certain nombre d'organisations ont préconisés, tels qu'un revenu familial garanti intégré au régime fiscal pour éviter le problème de l'examen des ressources, ce ne serait manifestement pas là un programme universel.

Bien que je sois tout à fait opposé à la récupération, j'ai du mal à admettre qu'elle revienne, réellement, à détruire l'universalité. Tout ce que vous avez dit du crédit d'impôt pour enfants, tout ce que le CCDS a dit au sujet du revenu annuel garanti, s'applique absolument à la récupération. Vous n'avez jamais dit que le crédit d'impôt pour enfants posait un problème du fait qu'il n'était pas universel. En réalité, c'est un programme universel, il se trouve que certaines personnes seulement y sont admissibles, après impôt.

La même chose est vraie du revenu annuel garanti. Par conséquent, je suis un peu troublé par votre argumentation—non pas par vos conclusions—et les prémisses sur lesquels vous fondez votre conclusion concernant la récupération.

Franchement, je trouve que tous les groupements de défense de l'intérêt public s'abritent derrière le mot «universalité», en raison de sa connotation émotionnelle, pour justifier une position qui pourrait très bien l'être par beaucoup d'autres arguments, ainsi que vous l'avez fait dans votre exposé ce soir.

J'aimerais savoir pourquoi vous avez emprunté cette voie, au lieu de celle que vous prenez maintenant, car cela m'a paru contraire à la logique.

**Mlle Sims:** Le terme «universalité» devient presque un mot code, vide de sens dans une certaine mesure. Il faut sans cesse rappeler la signification qu'on lui donne.

La différence entre les crédits d'impôt pour enfants, assortis d'un plafond...

**Le sénateur Kirby:** Par le biais du régime fiscal. Soit dit en passant, c'est la même chose ici et le plafond est de 50 000 \$.

**Mlle Sims:** Après quelque temps, la récupération signifiera qu'un nombre important de familles et de personnes âgées ne garderont plus rien de leurs prestations. Elles les reçoivent dans la pratique mais elles doivent les restituer.

C'est un revirement complet par rapport à l'intention originelle des allocations familiales et de la pension de Sécurité de la vieillesse.

**Le sénateur Kirby:** Je ne le conteste pas. Je vous rappelle simplement que, dans le débat initial sur la PSV, le principal argument qui militait en faveur de l'universalité était précisément que l'on voulait éviter l'examen des ressources. Tout ce que je dis c'est que le CCDS a admis par le passé—et vous le faites maintenant—le recours au régime fiscal comme moyen d'examiner les ressources, car il est équitable.

À l'origine, cette méthode d'examen des ressources n'existait pas car on ne disposait pas de systèmes de vérification suffisants. Je parle de l'époque où la PSV a été créée.

**Mlle Sims:** En fait, lorsque nous parlons d'examen des ressources, nous songeons plutôt au genre de méthode utilisée par les services d'aide sociale.

**Le sénateur Kirby:** Absolument.



[Text]

**Miss Sims:** We think that there is a distinction between tax credits and clawing back of an established benefit, particularly if the various benefits are part of a universal regime, the universal regime for old age pensions or the universal regime established for families with children.

**Senator Kirby:** I hear what you say. I honestly think that generally many proponents of this plan have used the universality argument as a weak argument in light of all of the things they say about other tax-driven systems which act as a discriminator between who gets a benefit and who does not. That is the only point I was trying to make.

So my suspicion is that that argument is designed to be an emotive argument rather than a factual one.

I would like to debate that with you at some other time outside of this forum. I worry when influential groups like yours take that kind of a position and undercut the credibility of what is, in fact, a very sound argument.

**Miss Sims:** That is a fair point.

**The Chairman:** Thank you, Miss Sims. We have heard of new directions we have not explored before. We thank you for your presentation. Again, we compliment your organization for its interest in this legislation.

**Missrs. Sims:** Thank you.

**The Chairman:** Honourable senators, we now move to consideration of Bill S-8, to amend the Copyright Act.

Our witnesses this evening are Mr. Richard Stursberg, Assistant Deputy Minister, Cultural Affairs and Broadcasting; Ms. Nicole Cloutier, Counsel; and Ms. Lesley Harris, Senior Copyright Officer. Mr. Stursberg, I presume you are the spokesperson?

**Mr. Richard Stursberg, Assistant Deputy Minister, Cultural Affairs and Broadcasting, Department of Communications:** I am, senator. I seek your guidance on how best you would like me to proceed.

**The Chairman:** We have not received a brief from you in advance, so I presume you have an opening statement to make, and then we will put questions to you. Are you Lesley Harris?

**Ms. Nicole Cloutier, Counsel, Department of Communications:** I am Nicole Cloutier.

**The Chairman:** There are three people on the list, and I wanted to make sure I knew who everyone was.

**Mr. Stursberg:** This is Nicole Cloutier who is counsel, and Lesley Harris will be with us momentarily.

Senator, I did not prepare a formal statement on the subject since I was not sure how you wanted to conduct the discussion. I could make a few general comments on where we are with respect to the copyright amendment.

**The Chairman:** We are trying to find out how this bill, which is a very minor part of the overall picture, is attempting

[Traduction]

**Mlle Sims:** Nous pensons qu'il y a une distinction à faire entre crédit d'impôt et récupération d'une prestation établie, particulièrement si les diverses prestations font partie d'un régime universel, le régime universel de pension de vieillesse ou le régime universel créé pour les familles avec enfants.

**Le sénateur Kirby:** Je comprends bien. Je pense sincèrement qu'un grand nombre d'adversaires de ce projet utilisent l'argument de l'universalité, alors que c'est un argument faible vu tout ce qu'ils disent d'autres systèmes déterminés par l'impôt, où la déclaration d'impôt sert à déterminer ceux qui vont toucher des prestations et ceux qui n'y auront pas droit. Je ne dis rien d'autre.

C'est pourquoi je soupçonne que cet argument est destiné à provoquer une réaction émotionnelle, plutôt que logique.

J'aimerais en parler avec vous à un autre moment, en dehors de cette enceinte. Je m'inquiète lorsque des groupes influents comme le vôtre adoptent ce genre de position et nuisent à la crédibilité de ce qui est, par ailleurs, un excellent argument.

**Mlle Sims:** C'est fondé.

**Le président:** Je vous remercie, mademoiselle Sims. Vous nous avez parlé de nouvelles directions que nous n'avions pas explorées encore. Nous vous remercions de votre exposé. Encore une fois, nous félicitons votre conseil de l'intérêt qu'il porte à ce projet de loi.

**Mlle Sims:** Je vous remercie.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous passons maintenant à l'étude du projet de loi S-8, Loi modifiant la Loi sur le droit d'auteur.

Nous entendons à ce sujet M. Richard Stursberg, sous-ministre adjoint, Affaires culturelles et radiodiffusion; Mme Nicole Cloutier, avocate; et Mme Lesley Harris, agent supérieur, Politique du droit d'auteur. Monsieur Stursberg, je présume que vous êtes le porte-parole?

**M. Richard Stursberg, sous-ministre adjoint, Affaires culturelles et radiodiffusion, ministère des Communications:** Je le suis, sénateur. Je m'en remets à vous quant à la manière de procéder.

**Le président:** Vous ne nous avez pas fait parvenir de mémoire à l'avance, et je présume que vous avez une déclaration liminaire à nous faire, après quoi nous vous poserons des questions. Êtes-vous Lesley Harris?

**Mme Nicole Cloutier, avocate, ministère des Communications:** Je suis Nicole Cloutier.

**Le président:** Il y a trois noms sur la liste et je voulais m'assurer de l'identité de chacun.

**M. Stursberg:** Voici Nicole Cloutier, avocate, et Lesley Harris nous rejoindra incessamment.

Sénateur, je n'ai pas rédigé de déclaration formelle sur la question, ne sachant pas comment vous souhaitiez conduire les délibérations. Je pourrais vous dire quelques mots de la situation actuelle, en ce qui concerne la refonte du droit d'auteur.

**Le président:** Nous essayons de déterminer comment ce projet de loi, qui est un élément très fragmentaire de l'ensemble, tente de boucher temporairement une grave lacune de la légis-



[Text]

to temporarily plug a serious gap in legislation while the country is waiting with bated breath for Part II of your legislation.

**Senator Kirby:** I wonder if the witness might also comment on his reaction to S-8 in his opening remarks.

**The Chairman:** I think you know pretty much what we want to hear from you.

**Senator Kirby:** This is the private member's bill.

**Mr. Stursberg:** Then I will begin with a comment on S-8. As senators will recall, what has happened so far is that the government has passed the first phase of copyright revision, and we are now in the process of dealing with the second phase of the revisions. In a certain respect many of the most contentious and difficult items associated with copyright were left for the second phase.

What the first phase did do, however, was to establish the collective system and the copyright board so that people who own copyright—the producers and the writers in the case of educational groups—can form collectives. These collectives will negotiate on behalf of all of the owners of copyright in order to clear copyright in an effective way with the people who want to use it and in order for blanket agreements of one variety or another to be signed. If they fall into a dispute as to what is fair and reasonable in the circumstances, then a copyright board has been established. It operates as an administrative or quasi-judicial tribunal. Then the holders of copyright and their collectives explain their position to the tribunal as to what particular pieces of work are worth in terms of royalties, and for their part the users make their case. If the two parties cannot agree as to what is fair, then the copyright board will make a binding ruling as to what should be done.

For this reason, Bill S-8 as drafted envisages a situation that is extremely unlikely to arise even without the passage of Phase II of the Copyright Act. It says:

When a licence for the reproduction, communication by telecommunication, performance or exhibition of a published work is not obtainable on reasonable terms and conditions by an educational organization ...

Then it goes through a number of items,

... it is not an infringement of the copyright in the published work if it is, without motive of gain ...

used by educational institutions.

The key to the proposal, as we understand it, is that it will be triggered when the work is not obtainable on reasonable terms and conditions. In those circumstances the bill would then provide that you could reproduce it any way you like if you are a genuine educational institution. Of course, the more appropriate way of dealing with this is if they cannot achieve reasonable terms and conditions of royalty—for example, if the educational users in their negotiations with the collectives cannot achieve these reasonable terms and conditions—then, under the existing act, they have the recourse of making an appeal to the copyright board in order to arbitrate the matter

[Traduction]

lation, pendant que le pays attend, toute respiration suspendue, la deuxième partie de votre réforme.

**Le sénateur Kirby:** J'aimerais que le témoin nous donne également dans ses remarques liminaires son appréciation du projet de loi S-8.

**Le président:** Je pense que vous savez à peu près ce que nous attendons de vous.

**Le sénateur Kirby:** Il s'agit là du projet de loi d'initiative parlementaire.

**M. Stursberg:** Je vais donc commencer par parler du projet de loi S-8. Ainsi que vous vous en souviendrez, jusqu'à présent, le gouvernement a promulgué la première phase de la réforme du droit d'auteur, et nous sommes actuellement en train de préparer la deuxième. En un sens, la plupart des points les plus litigieux et difficiles de la réforme ont été repoussés jusque dans la deuxième phase.

Toutefois, dans la première, on a créé les sociétés de gestion collective et la Commission du droit d'auteur, si bien que les détenteurs de droits d'auteur—les producteurs et les écrivains dans le cas du matériel pédagogique—peuvent se grouper en sociétés de gestion. Ces dernières négocient, pour le compte de tous les propriétaires de droits d'auteur, les conditions d'utilisation avec les usagers et signent des ententes cadres d'une sorte ou d'une autre. En cas d'impasse des négociations, ils peuvent faire appel à la Commission du droit d'auteur qui fonctionne comme un tribunal administratif ou quasi-judiciaire. Les propriétaires du droit d'auteur et leur société de gestion collective lui exposent leur position, quant à la valeur commerciale d'œuvres particulières, et les usagers, pour leur part, peuvent également faire valoir leurs arguments. Si les deux parties ne peuvent s'entendre sur les conditions d'utilisation, la Commission du droit d'auteur peut rendre une décision contraignante.

C'est pourquoi le projet de loi S-8 envisage une situation tout à fait improbable, même en l'absence de la phase II de la Loi sur le droit d'auteur. Le projet de loi dit:

Ne constitue pas une violation du droit d'auteur relatif à une œuvre publiée, lorsqu'une organisation éducative ...

On trouve ensuite un certain nombre de précisions,

... ne peut obtenir des conditions raisonnables une licence visant la reproduction ... sans intention de gain ...

lorsque l'utilisation est faite dans un but éducationnel.

Fondamentalement, selon notre lecture du projet de loi, la disposition interviendrait si l'on ne peut obtenir accès à une œuvre à des conditions raisonnables. Dans un tel cas, le projet de loi stipule qu'une organisation éducative reconnue comme telle pourrait la reproduire à son gré. Le moyen le plus approprié de trancher le différend, si l'organisation éducative ne peut s'accorder avec la société de gestion collective sur une redevance raisonnable—serait de saisir, en vertu de la loi actuelle, la Commission du droit d'auteur qui arbitrerait le litige et imposerait des conditions raisonnables. Avec la loi actuelle, l'éventualité envisagée dans ce projet de loi ne peut se

*[Text]*

and strike some reasonable terms and conditions. The eventuality foreseen in the bill is that there is no reason under current law for this situation to arise since the current law precisely provides that reasonable terms and conditions can be struck if there is an irreconcilable dispute by the copyright board, which will arbitrate the matter.

That being said, there is a recognition that it may be useful for certain purposes to provide certain exemptions for educational purposes. For example, when a teacher writes a poem on the blackboard for instructional purposes, you do not want the act of writing the poem on the blackboard to be an infringement of copyright. It does not make sense. When a teacher prepares an examination and includes a quotation from an author and wants the student to explain who said it and why, it does not make sense to make that a violation of copyright.

In July 1987 an effort was made to see whether both parties could reconcile in some harmonious fashion as to what exemptions should be provided in the second phase of the bill. A committee was struck of people who were representatives of both the producers and users of educational materials. I brought a list of the members of that committee if you would like to have it circulated.

**The Chairman:** The clerk will pick it up.

**Mr. Stursberg:** I thought it might be of interest to members of the committee. I am told that that committee had many difficult and long meetings that delved into the matter thoroughly, finally emerging with an agreement that was broadly acceptable to the parties involved. In the process we attempted to draft this agreement continuously as we went along. In November 1988 the committee had its last meeting; and while the compromise did not satisfy every individual associated with the process, it seemed to be acceptable to both sides, those being the users and producers of educational materials. Our view would be that if that compromise is acceptable to the parties involved, then that would provide a useful basis on which to draft the exemptions in Phase II of the Copyright Act.

I have brought with me a copy of another document that I thought might be of interest to the committee as well, and it summarizes the nature of the compromise that was discussed between the producers and the users of educational materials. You will see, when you have a chance to look at this, that some of the flavour of the thing reflects the fact that this was the final draft of a working document. There are still references in it to previous discussions.

What it is is this: Each of the proposed amendments was drafted out in very rough legal language—I do not think anybody would want to be bound to the precise wording of this—plus an explanation in plain language as to what the intention of the exemption is. I brought that along, Mr. Chairman, and if any members of the committee would like to, later on we could walk through it to explain it.

That is where we stand with respect to Bill S-8. We think that it is unlikely to be triggered in the sense that the eventuality of its passage can be avoided by having the parties appear before the Copyright Board and having a royalty set or arbitrated by the board right now. We do see that there will be exceptions and exemptions provided in the act. What we have

*[Traduction]*

présenter, puisqu'elle prévoit expressément que des conditions raisonnables puissent être imposées par la Commission du droit d'auteur, qui arbitre les litiges.

Cela étant dit, il pourrait ne pas être inutile de prévoir certaines exemptions à des fins pédagogiques. Par exemple, lorsqu'un enseignant écrit un poème au tableau dans un but pédagogique, il ne faudrait pas que cela soit considéré comme une infraction au droit d'auteur. Ce serait déraisonnable. Lorsqu'un enseignant rédige un sujet d'examen, et y fait figurer une citation d'un auteur qu'il demande aux élèves d'expliquer, il ne serait pas raisonnable de considérer cela comme une infraction au droit d'auteur.

En juillet 1987, on a voulu voir si les parties ne pourraient s'entendre de façon harmonieuse sur les exemptions à prévoir dans la deuxième phase de la réforme. Un comité a été constitué, comprenant des représentants des producteurs et des usagers de matériel pédagogique. J'ai amené avec moi une liste des membres de ce comité, si vous voulez la faire distribuer.

**Le président:** Le greffier va s'en charger.

**M. Stursberg:** J'ai pensé que cela pourrait vous intéresser. On me dit que ce comité a tenu de longues séances difficiles, où l'on a examiné le problème en profondeur avant de s'entendre sur une formule qui satisfait à peu près toutes les parties. Dans le courant de ces travaux, nous avons cherché à rédiger un texte qui reflète l'état des pourparlers. En novembre 1988, le comité a tenu sa dernière réunion; le compromis dégagé, s'il ne satisfait pas totalement chacun, semble être acceptable aux deux parties principales, à savoir les usagers et les producteurs d'ouvrages pédagogiques. A notre sens, si tel est le cas, ce serait un bon point de départ pour la rédaction des exemptions lors de la phase II de la réforme du droit d'auteur.

J'ai apporté avec moi un autre document qui pourrait vous intéresser et qui résume la nature du compromis sur lequel se sont entendus les producteurs et les usagers d'ouvrages pédagogiques. Vous constaterez que le style de ce texte est révélateur du fait qu'il s'agit là de la dernière ébauche d'un document de travail. Il y reste encore des mentions de discussions antérieures.

En gros, on a couché en termes juridiques approximatifs—je ne pense pas que quiconque se sente lié par ce libellé précis—l'accord conclu, assorti d'une explication en langue claire de la nature de l'exemption. J'ai apporté ce texte avec moi, monsieur le président, et si des membres du Comité sont intéressés nous pourrions le passer en revue et donner les explications voulues.

Voilà donc notre position à l'égard du projet de loi S-8. Nous pensions qu'il a peu de chance d'être jamais appliqué, en ce sens que la situation qui le motiverait peut être évitée par la comparution des parties devant la Commission du droit d'auteur qui, dès aujourd'hui, a pouvoir d'arbitrer les litiges et de fixer une redevance. Ensuite, des exceptions et des exemp-



[Text]

here is what we think is a useful basis, which is the basis on which the rough compromise emerged.

I have just been informed by Ms. Cloutier that the French version will be here in a couple of minutes. I apologize for its delay.

As far as the broader review of copyright is concerned, I think the government still hopes, if at all possible, to bring it to the house this year. I should say, however, that the business of drafting copyright law is extremely demanding and highly technical. When we were drafting the first phase of the copyright law, it proved to be one of the most exacting and difficult bills, from a technical point of view, that we have ever been involved in drafting—more technical and difficult, interestingly, than bills like the broadcasting or telecommunications bills.

**The Chairman:** Mr. Stursberg, I was a member of the committee that went through this exercise with Bill C-60. I think you will probably well remember that there were some fairly hot times with the Senate on that particular bill. I think it would be fair to say that most of the predictions we made and some of the legislation that we proposed to amend have come about. I think the major problem is waiting for the second phase.

I have read several ministerial statements—you may have written them; I do not know—which say that the legislation is forthcoming. You are now indicating again that it is very difficult and is forthcoming. It would seem to me, however, that Senator Marsden's private member's bill is an effort temporarily to fill an untenable position in which educational institutions and non-profit groups need protection, even if it is temporary, while waiting for the major opus that you people will, we hope, eventually bring down.

I was reading Senator Marsden's remarks when she tabled this bill in the Senate. She indicated that if the government intended to establish exemptions for educational organizations—exemptions that exist in the copyright law of the United States of America and other countries—why would schools, libraries and post secondary institutions ever agree to negotiate with collectives from such uneven ground? The point was made again and again in previous testimony before our committee.

Do you not see that even for a short period of time there is a need for significant protection for teachers, students and these kinds of users of copyright so as to relieve them of what could be potential damages and problems? Do you not think that we should at least temporarily eliminate the great concern they have, which they have expressed to this committee? I would have hoped to have had a little more positive response from you than what we have just heard expressed.

**Mr. Stursberg:** I think, Mr. Chairman, that they have a remedy right now.

**The Chairman:** But that is not practical.

[Traduction]

tions seront inscrites dans la Loi. Nous pensons avoir là un point de départ utile, sur lequel les grandes lignes d'un compromis ont été dégagées.

Mme Cloutier m'informe que la version française sera là dans quelques minutes. Je vous prie d'excuser le retard.

Pour ce qui est de la refonte plus large du droit d'auteur, je crois que le gouvernement espère toujours introduire le projet de loi à la Chambre cette année. Je dois dire, toutefois, que la rédaction du texte de loi est une tâche extrêmement ardue et technique. La première phase de la réforme était l'un des projets de loi les plus difficiles, du point de vue technique, que nous ayons eu à rédiger—plus technique et plus difficile, et c'est intéressant, que des textes tels que les projets de loi sur la radiodiffusion ou les télécommunications.

**Le président:** Monsieur Stursberg, j'étais membre du comité qui a travaillé sur le projet de loi C-60. Vous vous souviendrez sans doute que nous avons eu des discussions assez chaudes au Sénat, là-dessus. Je pense qu'il est juste de dire que la plupart des prédictions que nous avons faites et certaines des mesures que nous avons proposées ont été réalisées. Je pense que le principal problème réside dans l'attente de la deuxième phase.

J'ai lu plusieurs déclarations ministérielles—c'est peut-être vous qui les avez rédigées, je ne sais pas—disant que le projet de loi était imminent. Vous nous dites, maintenant, que sa rédaction est très difficile, mais que le texte va venir. Il me semble que le projet de loi d'initiative parlementaire du sénateur Marsden vise précisément, dans l'intervalle, à lever la situation intenable dans laquelle se trouvent les organisations éducatives et les groupes à but non lucratif, qui ont besoin d'une protection, même temporaire, en attendant que vous autres, comme nous l'espérons, déposiez un projet de loi complet.

J'ai lu les propos du sénateur Marsden lorsqu'elle a déposé ce projet de loi au Sénat. Elle a dit que si le gouvernement a l'intention d'introduire des exemptions pour les organisations éducatives—exemptions qui existent dans la législation sur le droit d'auteur américaine et celle d'autres pays—pourquoi les écoles, les bibliothèques et autres établissements postsecondaires accepteraient-ils jamais de négocier avec les sociétés de gestion, sur un terrain aussi inégal? C'est ce que n'ont cessé de répéter quantité de témoins ayant comparu à notre comité.

Ne pensez-vous pas que, même pendant un bref laps de temps, il sera nécessaire de protéger les enseignants, les élèves et étudiants et les usagers d'œuvres de ce type, contre d'éventuelles poursuites et problèmes? Ne pensez-vous pas que nous devrions lever, temporairement à tout le moins, cette grande crainte qui est la leur et qu'ils ont exprimée à notre comité? J'espérais obtenir de vous une réponse un peu plus positive que celle que vous venez de donner.

**M. Stursberg:** Monsieur le président, je pense que le remède existe déjà maintenant.

**Le président:** Mais il n'est pas pratique.



[Text]

**Mr. Stursberg:** It is not practical to go before the Copyright Board?

**The Chairman:** No; I do not think it is practical for a school principal, for example, to go before the Copyright Board and begin negotiations to get an agreement to quote from a text book on an examination.

**Mr. Stursberg:** I think the appropriate way to do it would be different from that, actually.

**The Chairman:** I suppose that you would send the Department of Education.

**Mr. Stursberg:** Yes, the Department of Education, the provincial ministry.

**The Chairman:** Obviously that has not worked.

**Mr. Stursberg:** The provincial ministry of education would negotiate. In the case of the English language materials, the English language collective would negotiate on behalf of all schools in the province to be able to structure royalties that were fair for the purposes of education in the province. If the provincial ministry of education falls into an irreconcilable dispute or simply cannot make an arrangement that it thinks fair with Cancopy, it can then go down to the Copyright Board and request a ruling, a binding determination, as to what is fair under the circumstances. They can do that right now.

If I may, Mr. Chairman, I will introduce Lesley Harris, the Senior Copyright Officer and the head of our group.

**The Chairman:** But that is on the table and how many have been negotiated?

**Mr. Stursberg:** I do understand that it would be advantageous from the point of view of the educational authorities to be able to see the exemptions—indeed, to have the exemptions in law—when they sit down to negotiate with Cancopy. That would give them a significant negotiating advantage; there is no question about that. It is our feeling, however, that they can nevertheless negotiate an arrangement in the absence of that which need not be binding in perpetuity with respect to their relationship to Cancopy. They could make an arrangement that would extend for a certain period of time, even potentially defined as a period of time until such time as the exemptions are put in place in law, at which time they can renegotiate the arrangement.

**The Chairman:** I have one last question. Perhaps you could just show me how a school board could get the overall exemption for all educational institutions in its jurisdiction. Or I could ask how the Department of Education for the province of Ontario could get all of the various aspects of copyright protection it needs, considering the wide variety of the subject matter—books, music and all of the other things that are being used. What are the mechanics of doing that?

Is the so-called collective system to which you refer able to provide a blanket exemption for these? I am just looking for information on how the mechanics of the thing work.

**Mr. Stursberg:** The collective represents all of its members and collectives can be structured in different ways. Let us take

[Traduction]

**M. Stursberg:** Il n'est pas pratique de s'adresser à la Commission du droit d'auteur?

**Le président:** Non, je pense que ce n'est pas pratique pour un directeur d'école, par exemple, de saisir la Commission du droit d'auteur et d'entamer des négociations pour avoir le droit de faire figurer une citation d'un livre dans un sujet d'examen.

**M. Stursberg:** Je pense que le mécanisme à suivre serait différent de celui que vous décrivez, en fait.

**Le président:** Je suppose que vous enverriez le ministère de l'éducation négocier.

**M. Stursberg:** Oui, le ministère de l'éducation, le ministère provincial.

**Le président:** Manifestement, cela n'a rien donné.

**M. Stursberg:** C'est le ministère de l'éducation provincial qui négocierait. Dans le cas d'ouvrages en langue anglaise, la société de gestion collective anglophone négocierait pour toutes les écoles de la province un montant de redevances équitable à l'égard des utilisations pédagogiques. Si le ministère provincial de l'éducation sombre dans un différend irréciliable, ou tout simplement ne peut conclure une entente satisfaisante avec Cancopy, il peut alors s'adresser à la Commission du droit d'auteur et demander un arbitrage contraignant. Il peut le faire dès maintenant.

Si vous me permettez, monsieur le président, je vais vous présenter Lesley Harris, agent supérieur, Politique du droit d'auteur, et chef de notre groupe.

**Le président:** Mais la loi est en vigueur, et combien d'ententes ont-elles été négociées?

**M. Stursberg:** Je comprends, effectivement, qu'il serait avantageux, du point de vue des autorités éducatives, de connaître la liste des exemptions, que les exemptions soient inscrites dans la loi, avant qu'elles ne négocient avec Cancopy. Cela leur donnerait un avantage considérable dans les négociations, ce ne fait aucune doute. Nous pensions, néanmoins, qu'elles peuvent quand même négocier une entente avec Cancopy qui ne soit pas nécessairement à perpétuité. Elles pourraient signer un accord de durée limitée, même pour une période déterminée, jusqu'à ce que les exemptions soient inscrites dans la loi, auquel moment elles pourraient toujours renégocier l'accord.

**Le président:** J'ai une dernière question. Vous pourriez peut-être me dire comment un conseil scolaire pourrait obtenir une exemption générale pour tous les établissements d'enseignement relevant de lui. Ou bien comment le ministère de l'Éducation de l'Ontario pourrait négocier la protection générale dont il a besoin, connaissant la grande diversité des œuvres—livres, pièces musicales et tous les autres ouvrages pédagogiques utilisés. Quel serait le mécanisme?

Est-ce que la société de gestion collective dont vous parlez pourra accorder une exemption globale couvrant tous ces ouvrages? J'essaie simplement de savoir comment fonctionnerait le mécanisme.

**M. Stursberg:** La société de gestion collective représente tous ses membres, et l'on peut en créer de différentes structu-

[Text]

Cancopy for example, which is the collective that represents the producers of print materials in English. What it can do is sit down and speak on behalf of the owners of copyright with respect to English print materials and represent their interests. It strikes an arrangement with a provincial ministry of education, for example, and it says, "Fine, we are prepared to let your school reproduce our works on a blanket basis for the following kinds of payments", and they can structure the payments in different ways.

That is basically how the negotiation would unfold. Then people would have different views as to what was fair and as to how to structure the arrangement and how much should be paid, et cetera.

**The Chairman:** Wasn't this committee assured that when you brought in Phase II there would be some exemptions for single copy for school use, the kinds of things that we argued about for literally hours? Now you are talking about a fee for all these things?

**Mr. Stursberg:** No. I am saying that there will be exemptions in Phase II. The paper that I tabled with you represents the broad compromise that was achieved between the users and producers of printed materials for educational purposes.

**The Chairman:** You have indicated that these exemptions will be forthcoming?

**Mr. Stursberg:** This will be the basis for the drafting of the exemptions. At least, it seems prudent to us that if the two sides agree then that is not a bad basis on which to begin the discussion.

Nevertheless, the exemptions are not all inclusive. The schools will still have to pay some amount of money for the use of copyrighted materials. While it is true that the schools need access to copyright materials, they also need access to school buildings, buses, desks, and so on. It seems inappropriate to single out a particular group to have to subsidize the schools. We do not know why authors should have to subsidize schools anymore than producers of school buses, bricks, desks, or whatever else. They will have to pay some amount of money that is fair with respect to the use of these works. There will be exemptions, but they will not relieve their schools of the responsibility for making payments.

**Senator Kirby:** I do not think anyone ever asked you this, but it seems that some of the complaints that led to Bill S-8 dealt more with limited numbers of copies being produced rather than the large numbers that you are talking about if one is in a public school system and a particular document is to be used in every grade 13 class in the province.

I understand the procedure, and you are correct when you say that if there is a problem the school board or the Ministry of Education could appeal it and even under the current act you could be a referee. But I regard it as a theoretical rather than a practical answer in the sense that that will not happen. People will not do that. It is a long, convoluted type of process. It particularly will not happen when what one is interested in

[Traduction]

res. Prenons Cancopy, par exemple, la société de gestion qui représente les producteurs d'ouvrages imprimés en langue anglaise. Elle peut négocier au nombre des propriétaires du droit d'auteur intéressant des ouvrages de langue anglaise et représenter leurs intérêts. Elle conclut une entente avec un ministère de l'éducation provincial, par exemple, et dit: «Bien, nous sommes disposés à laisser votre école reproduire nos œuvres en échange des redevances forfaitaires suivantes», et l'on peut alors structurer différents barèmes de redevances.

Voilà à peu près comment les négociations se dérouleraient. Il y aurait des positions divergentes quant à ce qui est juste et équitable, la manière de structurer le barème et les montants des redevances, etc.

**Le président:** Est-ce que vous n'aviez pas donné l'assurance que la deuxième phase de la réforme comporterait des exemptions pour la reproduction d'exemplaires uniques dans les écoles, le genre de choses dont nous avons débattu littéralement pendant des heures? Vous parlez là de payer des droits pour toutes ces choses?

**M. Stursberg:** Non, je dis qu'il y aura des exemptions dans la deuxième phase. Le document que j'ai déposé expose le compromis général conclu entre les usagers et les producteurs d'ouvrages imprimés servant à des fins pédagogiques.

**Le président:** Vous avez indiqué que ces exemptions allaient être inscrites dans la loi?

**M. Stursberg:** Ce compromis servira de point de départ à l'établissement des exemptions. Du moins, si les deux parties s'entendent là-dessus, il nous paraît prudent d'en faire notre point de départ.

Néanmoins, ces exemptions ne recouvrent pas tout. Les écoles devront quand même payer certains droits pour l'utilisation d'ouvrages protégés. S'il est vrai que les écoles doivent avoir accès aux ouvrages protégés par un droit d'auteur, elles ont besoin également de disposer de locaux, d'autobus, de pupitres, etc. Il ne semble pas indiqué d'obliger un groupe particulier à subventionner des écoles. Il n'y a pas plus de raison d'obliger les auteurs à le faire que les fabricants d'autobus scolaires, de briques, de pupitres ou de n'importe quoi d'autre. Les écoles vont devoir payer un montant équitable pour l'utilisation de ces ouvrages. Il y aura des exemptions, mais elles ne signifieront pas que les écoles n'auront rien à payer.

**Le sénateur Kirby:** Je ne pense pas que l'on vous ait déjà posé la question, mais il semble que certaines des doléances à l'origine du projet de loi S-8 concernaient plutôt la production d'un nombre limité de copies, plutôt que les gros tirages dont vous parlez, si un document donné doit être utilisé dans toutes les classes de 13<sup>e</sup> année de toutes les écoles publiques d'une province.

Je comprends la procédure à suivre et vous avez raison de dire que s'il y a impasse, le conseil scolaire ou le ministère de l'éducation pourrait interjeter appel et qu'il y a une possibilité d'arbitrage en vertu de la loi actuelle. Mais je pense que c'est une solution théorique plutôt que pratique, car personne n'y aura recours. Les gens ne vont tout simplement pas le faire car c'est une procédure longue et complexe. Cela n'arrivera surtout pas dans les cas où il s'agit de réaliser seulement un nom-



[Text]

doing is making a limited number of copies, for example, for a university seminar, or something like that.

You should at least consider—and I should like to hear your reaction to this idea—whether or not it is possible to suspend some parts of the operation of the existing Copyright Act until Part II is passed, which will deal with it precisely.

Bill S-8 deals primarily with some of the problems that educators put to us. That is why Senator Marsden had the bill drafted in the form that it is in. Since you say that you intend to come forward with a bill before the end of the year—which, presumably, means that it will be passed some time in 1991—is there not some half-way measure in the meantime other than passing Bill S-8, which would allow part of the existing Copyright Act not to be enforced until that time?

**Mr. Stursberg:** With respect to so-called single copy exemptions, a parallel committee was structured to look at library exemptions. In the compromise that came out with respect to libraries there is provision for single copy exemptions in the case of books.

**Senator Kirby:** In the compromise that will be included in Part II?

**Mr. Stursberg:** Yes, but only for libraries, for example, in the case of books that are so rare or fragile that you want to make a copy to enable people to work from that copy. There is no provision for these kinds of single copy or multiple copy exemptions in the broad compromise that has been achieved in the educational area, so that this does not appear in the document that I put in front of you now.

There is one other point. Although the process of going before the copyright tribunal may be an arduous process even if the exemption existed right now, nevertheless they would still have to strike a royalty. If they fell into a dispute about that royalty, then even if all the exemptions were in place, their recourse would still be to the copyright tribunal. It may be that even with Phase II in place they will have to use this machinery if they want to get a resolution of a problem.

**Senator Kirby:** I have one last question. I gather from your opening remarks that you are not in favour of passing Bill S-8.

**Mr. Stursberg:** I do not want to make a policy comment.

**Senator Kirby:** Let me not ask you for your opinion, then. Let me ask you whether or not the department, the government, the minister—whoever you prefer to make the statement—has a position on Bill S-8; or is your position that you do not know what the position is?

**Mr. Stursberg:** Without stating a position on the matter—because one does not want to make a policy judgment about these questions. If you want a policy judgment it is always best to ask the minister about that—you can gather from the gist of my remarks that the eventuality that we think is pointed to in Bill S-8 is that there are other methods in which it can be resolved in terms of the appeals to the copyright tribunal.

[Traduction]

bre limité de copies, par exemple aux fins d'un séminaire universitaire ou quelque chose de ce genre.

Vous pourriez à tout le moins envisager—et j'aimerais connaître votre réaction à cette idée—de suspendre certaines parties de la Loi sur le droit d'auteur actuelle jusqu'à ce que la deuxième partie soit prête—le problème expressément.

Le projet de loi S-8 s'attaque principalement à certaines des difficultés dont les enseignants ont fait état. C'est pourquoi le sénateur Marsden a fait rédiger le projet de loi de cette façon. Puisque vous dites que vous avez vous-même l'intention d'introduire un texte de loi avant la fin de l'année—ce qui signifie qu'il sera sans doute adopté en 1991—n'y a-t-il pas quelque mesure provisoire que l'on pourrait prendre, autre que l'adoption du projet de loi S-8, qui permettrait de ne pas appliquer dans l'intervalle certaines dispositions de la Loi sur le droit d'auteur?

**M. Stursberg:** En ce qui concerne les exemptions pour copie unique, ainsi qu'on les appelle, un comité parallèle a été constitué pour se pencher sur le cas des bibliothèques. Pour le compromis qui a été conclu, les bibliothèques sont exemptes lorsqu'il s'agit d'un exemplaire unique d'un livre.

**Le sénateur Kirby:** Et ce compromis sera intégré dans la partie II?

**M. Stursberg:** Oui, mais uniquement dans le cas d'une bibliothèque, par exemple dans le cas de livres qui sont tellement rares ou fragiles que la bibliothèque ne donne accès qu'à une copie, plutôt qu'à l'original. Le compromis dégagé dans le domaine de l'éducation ne comporte pas de telles exemptions pour copie simple ou multiple. Vous ne trouverez donc pas cela dans le document que je vous ai remis.

Une autre chose encore. Bien que la procédure pour saisir la Commission du droit d'auteur soit relativement fastidieuse, même si une exemption existait aujourd'hui, il faudrait néanmoins convenir d'une redevance. S'il y avait un différend concernant cette redevance, et même si toutes les exemptions étaient inscrites dans la loi, il faudrait quand même avoir recours à la Commission du droit d'auteur. Il se peut que, même une fois la phase II adoptée, il faille employer ce mécanisme pour parvenir au règlement d'un différend.

**Le sénateur Kirby:** J'ai une dernière question. J'ai déduit de vos remarques liminaires que vous n'êtes pas en faveur de l'adoption du projet de loi S-8.

**M. Stursberg:** Je préfère ne pas me prononcer personnellement.

**Le sénateur Kirby:** Je ne vais donc pas vous demander votre opinion personnelle. Dites-moi si le ministère, le gouvernement, le ministre—quel que soit le responsable auquel vous voulez imputer l'avis—a une position sur le projet de loi S-8; ou bien ne la connaissez-vous pas?

**M. Stursberg:** Sans prendre position—car je ne suis pas habilité à prononcer un jugement politique sur ces questions, il vaut toujours mieux s'adresser pour cela au ministre—vous pouvez déduire de mes propos que, dans les circonstances envisagées par le projet de loi S-8, il existe d'autres méthodes pour régler un différend, à savoir l'appel auprès de la Commission du droit d'auteur.



[Text]

**Senator Kirby:** Thank you. To translate the answer, the answer was "no", they are not in favour of passing the bill.

**The Chairman:** We can read between the lines.

**Senator Anderson:** Is the Phase II that they were working on in 1988—which they expected to have out in a month or two at the time—the same Phase II that you are working on now; or has that one been scraped and changed?

**Mr. Stursberg:** No, it is the same.

**Senator Anderson:** It is the same thing?

**Mr. Stursberg:** That is a good question, I am sorry to say.

**Senator Anderson:** Thank you. That was all I had to ask.

**The Chairman:** For the record, we should try to find out how many agreements have been worked out to cover this aspect of copyright useage—that is, educational departments, libraries, and so on, on a cross-Canada scale. What is happening? Why are we getting so many complaints? You say the machinery is there. Could you tell us how it has been used, how often, and whether, in fact, it has been effective?

**Mr. Stursberg:** I do not believe in this area that the machinery has yet been used.

**Ms. Cloutier:** Except in the province of Quebec.

**The Chairman:** There are no problems, then, with school useage of copyright material in Quebec?

**Ms. Cloutier:** No.

**The Chairman:** By the way, if you are more comfortable speaking in French, we have translation here.

**Mme Cloutier:** Dans la province de Québec, ils ont une société de gestion qui existe depuis un certain nombre d'années. C'est le ministère de l'Éducation qui leur donne un montant fixe pour leur répertoire. Alors, les négociations ont été assez faciles. On doit avouer qu'ils n'ont pas eu besoin de s'adresser à la Commission du droit d'auteur à ce jour. Dans le monde anglophone, ça commence.

**The Chairman:** Is it being delayed because people are waiting for Phase II? In other words, the delay in the legislation is exacerbating the whole problem. If Phase II had come in and the problems had been addressed in legislation, maybe we would have seen more action in Ontario and other places in trying to settle this problem.

**Mr. Stursberg:** You may be right about that. As I was saying earlier, certain people would like to see the exemptions, because they think they will provide them with an advantage in negotiating. The other point to note, of course, is that the machinery is new to many of the parties, and with any new machinery it takes a while until everyone gets organized and learns how to cope.

**The Chairman:** Do you really believe that?

**Mr. Stursberg:** In what sense?

[Traduction]

**Le sénateur Kirby:** Je vous remercie. Si je puis traduire votre réponse, celle-ci est: «Non, ils ne sont pas en faveur du projet de loi».

**Le président:** Nous savons lire entre les lignes.

**Le sénateur Anderson:** Est-ce que cette phase II sur laquelle ils travaillaient en 1988—qui devait être prête dans les quatre à huit semaines, à l'époque—est la même phase II sur laquelle vous travaillez en ce moment, ou bien a-t-on recommencé à zéro?

**M. Stursberg:** Non, c'est la même.

**Le sénateur Anderson:** C'est la même chose?

**M. Stursberg:** C'est une bonne question, je regrette d'avoir à le dire.

**Le sénateur Anderson:** Je vous remercie. C'est tout ce que je voulais savoir.

**Le président:** Il serait bon de savoir combien d'accords ont été conclus à l'égard de cet aspect de l'utilisation du droit d'auteur—à savoir les ministères de l'éducation, les bibliothèques etc., à l'échelle nationale. Où en est-on? Pourquoi y a-t-il tant de doléances? Vous dites qu'il y a un mécanisme en place. Pourriez-vous nous dire combien de fois il a été employé et s'il s'est avéré efficace?

**M. Stursberg:** Je ne pense pas qu'il ait été employé dans ce domaine encore.

**Mme Cloutier:** Sauf peut-être au Québec.

**Le président:** Il n'y a donc pas de problème d'utilisation d'ouvrages protégés dans les écoles du Québec?

**Mme Cloutier:** Non.

**Le président:** A propos, si vous êtes plus à l'aise en français, nous avons un service d'interprétation.

**Ms. Cloutier:** In the province of Quebec, there is a management company which has existed for a few years now. The Ministry of Education gives them a lump sum for their inventory. So, negotiations have been quite easy. It must be said that it has not yet been necessary for them to go to the Commission du droit d'auteur. In the English-speaking world, it's beginning.

**Le président:** Est-ce que c'est retardé parce que les gens attendent la phase II? Autrement dit, le retard de la législation amplifie tout le problème? Si la phase II avait été adoptée et s'attaquait à ces problèmes, les choses auraient peut-être déjà bougé en Ontario et ailleurs.

**M. Stursberg:** C'est peut-être vrai. Ainsi que je le disais tout à l'heure, certains attendent les exemptions car ils pensent qu'elles vont les avantager dans les négociations. L'autre élément, bien sûr, est que le mécanisme d'appel c'est quelque chose de nouveau pour beaucoup de gens et, comme toujours, il faut quelque temps avant que tout le monde apprenne à s'en servir.

**Le président:** Le pensez-vous vraiment?

**M. Stursberg:** Comment cela?

[Text]

**The Chairman:** In the sense that it sounds good, but the system at the moment just does not work insofar as this problem we are reviewing is concerned. It is just drifting. At least, the evidence we get as to the problems being created for teachers, who in some cases become nervous wrecks because they are worried about infringing on copyrights and the lack of provincial agreements across the country, other than in Quebec, is very disturbing. From what I have heard and seen, things are not going to improve until we get the second phase of the legislation, which, for the record, you indicated should be here by the end of the year, although this committee was told in May 1988 by the then Minister of Communications, the Honourable Flora MacDonald, that phase two of the copyright reform legislation would likely be introduced in September or October of 1988. I have a number of other statements here by ministers indicating that the legislation is coming.

If I express some annoyance, it is because we would like to get the problem resolved. Senator Marsden, who regrets that she could not be available this evening, would have been able to put more pertinent questions, as she has been closer to this bill than we are. The bill, however, is really there to help the situation and perhaps also to get the department moving by drawing to your attention the very serious problems facing a lot of people as a result of the vacuum that exists. I gather that the department does not favour Bill S-8, that your own legislation is forthcoming and that our committee will have to look at it in light of other evidence we hear.

**Mr. Stursberg:** Mr. Chairman, if I may, the minister did meet with the Council of Education Ministers a number of weeks ago. He talked to them about the educational exemptions and where we stood with respect to them. The council impressed upon the minister their sense of the urgency of moving the legislation forward. I take from your remarks this evening the same sense of urgency associated with moving the legislation forward, and I would be happy, if you think it appropriate, to communicate that to the minister.

**The Chairman:** Mr. Stursberg, we thank you very much for doing that and, as I say, we may in due course wish to hear from the minister. As I say, timing is a critical part of the phase two legislation, and we would like to make sure that it is coming.

The committee adjourned.

[Traduction]

**Le président:** En ce sens que le système paraît bel et bon, mais qu'il ne fonctionne pas en ce moment, dans le cas de ce problème dont nous sommes saisis. Les choses continuent à dériver. En tout cas, ce que l'on nous dit des problèmes que connaissent les enseignants, qui ont parfois les nerfs en pelote parce qu'ils craignent d'empiéter sur les droits d'auteur, en l'absence d'ententes provinciales dans tout le pays, sauf au Québec, tout cela est très inquiétant. D'après ce que j'ai entendu et vu, la situation ne va pas s'améliorer avant la deuxième phase de la réforme dont vous aviez dit qu'elle interviendrait avant la fin de l'année, alors que le ministre des Communications, l'honorable Flora MacDonald, nous avait déjà assuré en mai 1988 que la deuxième phase de la réforme du droit d'auteur serait introduite en septembre ou octobre 1988. J'ai un certain nombre d'autres déclarations de ministres ici annonçant son imminence.

Si j'ai l'air un peu mécontent, c'est parce que nous voudrions résoudre le problème. Le sénateur Marsden, qui n'a malheureusement pas pu être présente ce soir, vous aurait posé des questions beaucoup plus pertinentes car elle a travaillé à ce projet de loi de beaucoup plus près que nous. Ce dernier vise à remédier à la situation et peut-être également à faire bouger le ministère en attirant son attention sur les problèmes très graves que rencontrent beaucoup de gens en raison de ce vide juridique. Je conclus que votre ministère n'est pas en faveur du projet de loi S-8, que votre propre législation sera prête prochainement et que notre comité va devoir prendre sa décision à la lumière des autres témoignages que nous entendons.

**M. Stursberg:** Monsieur le président, si vous permettez, le ministre a rencontré il y a quelques semaines le Conseil des ministres de l'Éducation. Il a parlé avec eux des exemptions aux fins éducatives et leur a indiqué notre position à ce sujet. Le Conseil a fait comprendre au ministre qu'il était urgent de déposer le projet de loi. Je retire la même impression d'urgence de vos remarques ce soir et, si vous le jugez bon, je serais ravi d'en faire part au ministre.

**Le président:** Nous vous en remercions à l'avance, monsieur Stursberg, et, comme je l'ai dit, nous demanderons peut-être à entendre le ministre le moment venu. Comme je l'ai dit, le temps presse pour ce qui est de la deuxième phase de la refonte de la législation et nous voudrions avoir la garantie qu'elle interviendra rapidement.

La séance est levée.











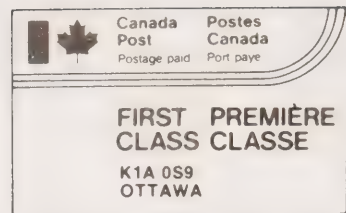












*If undelivered, return COVER ONLY to  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

---

## WITNESSES—TÉMOINS

*From the Royal Canadian Mounted Police Veterans Association:*

Mr. Jack McMahon, Member;  
Mr. Walter Uhryniw, Member;  
Mr. John Ewashko, Member.

*From the Canadian Council on Social Development:*

Mrs. Valerie Sims, Director of Research and Planning.

*From the Department of Communications:*

Mr. Richard Stursberg, Assistant Deputy Minister, Cultural  
Affairs and Broadcasting;  
Ms. Nicole Cloutier, Counsel;  
Ms. Lesley Harris, Senior Copyright Officer.

*De l'Association des anciens de la Gendarmerie royale du  
Canada:*

M. Jack McMahon, membre;  
M. Walter Uhryniw, membre;  
M. John Ewashko, membre.

*Du Conseil canadien du développement social:*

M<sup>me</sup> Valerie Sims, directrice, Recherche et planification.

*Du ministère des Communications:*

M. Richard Stursberg, sous-ministre adjoint, Affaires cultu-  
relles et radiodiffusion;  
M<sup>me</sup> Nicole Cloutier, avocate;  
M<sup>me</sup> Lesley Harris, agente principale, Politique du droit.



Second Session  
Thirty-fourth Parliament, 1989-90

Deuxième session de la  
trente-quatrième législature, 1989-1990

## SENATE OF CANADA

---

## SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chairman:*  
The Honourable SIDNEY L. BUCKWOLD

---

*Président:*  
L'honorable SIDNEY L. BUCKWOLD

---

Tuesday, March 27, 1990

Le jeudi 27 mars 1990

**Issue No. 29**

**Fascicule n° 29**

**Fourth Proceedings on:**

**Quatrième fascicule concernant:**

Bill S-8, An Act to amend the  
Copyright Act

---

Projet de loi S-8, Loi modifiant  
la Loi sur le droit d'auteur

---

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Sidney L. Buckwold, *Chairman*

The Honourable Jean-Marie Poitras, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Anderson	*MacEachen, P.C. (or Frith)
Austin, P.C.	*Murray, P.C. (or Doody)
Buckwold	Olson, P.C.
Cogger	Perrault, P.C.
Kelly	Poitras
Kirby	Roblin, P.C.
Kolber	Simard

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable Sidney L. Buckwold

*Vice-président:* L'honorable Jean-Marie Poitras

Les honorables sénateurs:

Anderson	*MacEachen, c.p. (ou Frith)
Austin, c.p.	*Murray, c.p. (ou Doody)
Buckwold	Olson, c.p.
Cogger	Perrault, c.p.
Kelly	Poitras
Kirby	Roblin, c.p.
Kolber	Simard

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)



**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, of Tuesday, February 13, 1990:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Marsden, seconded by the Honourable Senator Turner, for the second reading of the Bill S-8, An Act to amend the Copyright Act.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Marsden moved, seconded by the Honourable Senator Turner, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 13 février 1990:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Marsden, appuyé par l'honorable sénateur Turner, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi S-8, Loi modifiant la Loi sur le droit d'auteur.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Marsden propose, appuyé par l'honorable sénateur Turner, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Gordon L. Barnhart

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MARCH 27, 1990  
(33)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met at 11:10 a.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Sidney L. Buckwold, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Anderson, Buckwold, Frith, Kelly, Perrault and Roblin. (6)

*Other Senators present:* The Honourable Senators Barootes and Marsden.

*In attendance: From the Research Branch, Library of Parliament:* Mr. Marion Wrobel, Senior Analyst; Mr. Anthony Chapman, Research Officer, Economics Division.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

## Witnesses:

*From the Canadian School Trustees' Association:*

Ms. Lorraine Flaherty, Executive Director.

*From the Canadian Reprography Collective (CANCOPY):*

Ms. Edith Yeomans, National Director;

Mr. Harold Bohne, Co-chairman;

Mr. Greg Cook, Secretary of the Board of Directors.

The Committee, in compliance with the Order of Reference dated February 13, 1990, resumed consideration of Bill S-8, *An Act to amend the Copyright Act*.

The witness from the Canadian School Trustees Association made a statement and answered questions.

The witnesses from the Canadian Reprography Association made a statement and answered questions.

It was—

*Agreed,*—That the following be filed as an exhibit with the Clerk of the Committee:

“Submission to the Senate Standing Committee on Banking, Trade and Commerce Regarding *Bill S-8, An Act to Amend the Copyright Act* from the Canadian Reprography Collective (CANCOPY)” (English—3 pages/French—3 pages) (Exhibit A-33).

At 12:35 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*  
Timothy Ross Wilson  
*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 27 MARS 1990  
(33)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 11 h 10, sous la présidence de l'honorable sénateur Sidney L. Buckwold (président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Anderson, Buckwold, Frith, Kelly, Perrault et Roblin. (6)

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Barootes et Marsden.

*Présents: Du Service de recherche, Bibliothèque du Parlement:* M. Marion Wrobel, analyste principal; M. Anthony Chapman, attaché de recherche, Division de l'économie.

*Également présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

## Témoins:

*De l'Association canadienne des syndics des écoles:*

M<sup>me</sup> Lorraine Flaherty, directeur exécutif.

*De Canadian Reprography Collective (CANCOPY):*

M<sup>me</sup> Edith Yeomans, directrice nationale;

M. Harold Bohne, coprésident;

M. Greg Cook, secrétaire du conseil d'administration.

Conformément à son ordre de renvoi du 13 février 1990, le Comité poursuit l'étude du projet de loi S-8, *Loi modifiant la Loi sur le droit d'auteur*.

Le témoin de l'Association canadienne des syndics des écoles fait une déclaration, puis répond aux questions.

Les témoins de la *Canadian Reprography Association* font une déclaration, puis répondent aux questions.

*Il est convenu,*—de déposer le document suivant comme pièce auprès du greffier du Comité:

«Mémoire présenté au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce par la *Canadian Reprography Collective (CANCOPY)* au sujet du *projet de loi S-8, Loi modifiant la Loi sur le droit d'auteur*» (anglais—3 pages/français—3 pages) (Pièce A-33).

À 12 h 35, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, March 27, 1990

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill S-8 to amend the Copyright Act, met this day at 11 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Sidney L. Buckwold** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, we are continuing this morning with our study of Bill S-8, an act to amend the Copyright Act. Our first witness is from the Canadian School Trustees' Association, Ms. Lorraine Flaherty, who is the Executive Director. We welcome you to our hearing.

**Ms. Lorraine Flaherty, Executive Director, Canadian School Trustees' Association:** Thank you very much, Mr. Chairman. I am very pleased to be here today on behalf of the Canadian School Trustees' Association, which is a national, non-profit organization representing school boards across the country. Our primary purpose as an organization is to provide input on federal initiatives that affect the delivery of elementary and secondary education. Certainly, copyright is one of those matters. I know that the members of this committee are already very much aware of the frustration within the education community because of the government's delay in introducing the phase two amendments. I appeared before this committee on Bill C-60 and described what we were seeing as a worst case scenario—and that is, in fact, fact today.

There have been recent conflicting rumours about the government's intention with respect to introducing the legislation. One source indicated to me that the legislation would be introduced around November of this year and likely passed by the House in June. Another source said that it would not be introduced until June of 1991, in which case I think we have a very serious problem on our hands.

The CSTA supports Bill S-8 because it feels it represents a balance in copyright law. It is a way of ensuring that the rights of creators do not take precedence over the rights of users. We believe that all legislation should be balanced in that way.

We are also supporting it because it is not necessarily a radical departure from tradition within copyright law, in terms of exemptions. I have provided in our brief three examples of exemptions, two of which are targeted at the education community. We do not see Bill S-8 as being much different from those kinds of exemptions. We also feel that the government signalled its own intention to provide the education community with free, albeit limited and controlled, access to materials when it set up the consultative committees. We spent a lot of time sitting around the table in the Department of Communications negotiating what we thought were reasonable exemptions with creators. The government was certainly acting as an arbiter in those discussions, and we feel the exemptions we ended up with are reasonable. They are not necessarily as

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 27 mars 1990

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, auquel a été renvoyé le projet de loi S-8, Loi modifiant la Loi sur le droit d'auteur, se réunit aujourd'hui à 11 heures pour examiner le projet de loi.

**Le sénateur Sidney L. Buckwold** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous poursuivons ce matin l'étude du projet de loi S-8, Loi modifiant la Loi sur le droit d'auteur. Notre premier témoin est M<sup>me</sup> Lorraine Flaherty, directeur exécutif de l'Association canadienne de syndicats des écoles. Nous vous souhaitons la bienvenue.

**Mme Lorraine Flaherty, directeur exécutif, Association canadienne de syndicats des écoles:** Merci beaucoup, monsieur le président. Je suis très heureuse de comparaître aujourd'hui au nom de l'Association canadienne de syndicats des écoles, une association nationale à but non lucratif qui représente les conseils scolaires de toutes les régions du pays. Notre principal objectif est de faire connaître notre opinion sur les mesures fédérales touchant l'enseignement élémentaire et secondaire. Le droit d'auteur est sans aucun doute relié à cette question. Je sais que les membres du Comité sont déjà très au courant du sentiment de frustration qu'éprouvent les milieux de l'enseignement à cause du temps que met le gouvernement à apporter les modifications de la deuxième phase. J'ai comparu devant ce comité au sujet du projet de loi C-60 et j'avais alors évoqué la pire des hypothèses, c'est-à-dire la situation que nous connaissons maintenant.

Certaines rumeurs contradictoires circulaient au sujet de l'intention du gouvernement concernant le dépôt du projet de loi. Quelqu'un m'a dit que le projet de loi serait déposé vers le mois de novembre de cette année et que la Chambre l'adopterait probablement en juin. Quelqu'un d'autre m'a dit que le projet de loi ne serait pas déposé avant juin 1991, ce qui serait très inquiétant.

L'ACSE appuie le projet de loi S-8 parce qu'elle estime qu'il créera une situation d'équilibre en matière de droit d'auteur, et fera en sorte que les droits des créateurs n'aient pas préséance sur les droits des utilisateurs. Nous estimons que toute mesure législative doit tendre à assurer un tel équilibre.

Nous appuyons aussi le projet de loi parce que, du point de vue des exceptions, il ne s'écarte pas nécessairement de façon radicale de la tradition en matière de droit d'auteur. J'indique dans mon mémoire trois exemples d'exceptions, dont deux touchent directement le milieu de l'enseignement. Pour nous, le projet de loi S-8 ne s'écarte pas beaucoup des exceptions de ce type. Nous estimons également que lorsqu'il a créé les comités consultatifs, le gouvernement a manifesté sa propre intention d'assurer au milieu de l'enseignement un accès libre, quoique limité et contrôlé, au matériel. Nous avons passé beaucoup de temps au ministère des Communications à discuter de ce que nous estimions être des exceptions raisonnables et à en négocier la définition avec les créateurs. Le gouvernement a agi comme arbitre dans ces discussions et les exceptions qui ont été



## [Text]

extensive as educators might like them to be but they are reasonable.

CSTA's principal support for Bill S-8 lies in its potential to provide breathing space as boards struggle with some of the internal difficulties they are having as a result of the delay in phase two. In certain provinces, the Departments of Education have made a commitment not to negotiate an agreement until phase two is passed. They are concerned about the fact that they do not know what will be included in phase two, and that that would put them at a disadvantage. Perhaps the negotiation of an agreement will preclude the inclusion of exemptions in phase two.

In provinces where the negotiations are in progress, they are proceeding in an atmosphere of uncertainty—at least from our side. I notice that Mr. Stursberg, in his presentation to this committee last week, mentioned that it might be advantageous for the Departments of Education, and their constituents, to see what is included in phase two. He felt that temporary arrangements could be put into place until the bill was passed, and then renegotiated. We are wondering why one side at the bargaining table should be put at such an unequal advantage over the other side.

Who will absorb the costs of renegotiating an agreement? We are assuming that the Department of Education would do that but there is no doubt that those costs would ultimately be passed down to school boards. Would the collective, for instance, be willing to rebate the Department of Education and, hopefully, the school boards, for any moneys it collects or uses of copyright material which would be exempt once phase two is in place?

The time to renegotiate is also a critical factor.

In terms of this round of negotiations, we feel that the Departments of Education are working blindly, and bargaining at a serious disadvantage. The CSTA questions whether it is possible for Departments of Education to represent truly the needs and concerns of school boards, among others in the education community, with respect to the nature and extent of a licence and its cost if, in fact, they do not know the scope of the exemptions within phase two.

Our brief to you explains school boards' concerns with respect to costs. Who pays, how much, and when, are very much unresolved issues. This is so in Saskatchewan, Alberta and in Ontario as well. Cost is a major issue for school boards these days because they are all facing an enormous decline in provincial support for their programs and services. We feel that cost is a important factor in whether a reasonable agreement can be reached. Departments of Education are organizing and leading the negotiations with Cancopy at the moment but their expectation is that school boards will ultimately pay for the licensing agreement, likely through a reduction in their per-pupil grants. This is an additional burden on school boards

## [Traduction]

établies nous semblent raisonnables. Elles ne vont pas nécessairement aussi loin que les éducateurs l'auraient voulu, mais elles sont acceptables.

La principale raison pour laquelle l'ACSE appuie le projet de loi S-8 est qu'il accorde une certaine marge de manœuvre au moment où les conseils sont aux prises avec certaines difficultés internes consécutives au retard de la phase deux. Dans certaines provinces, les ministères de l'Éducation se sont engagés à ne pas négocier d'accord tant que la phase deux ne serait pas réalisée. Ils sont préoccupés du fait qu'ils ignorent ce que comprendra la phase deux, ce qui les placerait dans une situation désavantageuse, et que, peut-être, en négociant un accord, ils feraient obstacle à l'inclusion d'exceptions dans la phase deux. Cette hypothèse a fait l'objet d'échanges avec les utilisateurs et on a reconnu que c'était une possibilité.

Dans les provinces où les négociations sont en cours, l'incertitude règne, du moins de notre point de vue. Je souligne que M. Stursberg, dans son exposé devant ce comité la semaine dernière, a mentionné que les ministères de l'Éducation et leurs commettants auraient peut-être avantage à s'informer de ce que comprendra la phase deux. Selon lui, des accords temporaires pourraient peut-être être conclus jusqu'à ce que le projet de loi soit adopté, et ensuite être renégociés. Nous nous demandons pourquoi une des parties à la table de négociation devrait avoir un avantage aussi marqué sur l'autre partie.

Qui supportera les coûts de la renégociation d'un accord? Nous présumons que ce serait le ministère de l'Éducation, mais il ne fait pas de doute que les coûts seraient, en fin de compte, supportés par les conseils scolaires. Est-ce que les sociétés de gestion collective, par exemple, accepteraient de verser une remise au ministère de l'Éducation et peut-être aussi aux conseils scolaires pour l'argent qu'ils auraient perçu auprès des utilisateurs de matériel protégé par le droit d'auteur, lequel matériel serait ensuite exempté en vertu de la phase deux?

L'étape de la renégociation est aussi un facteur primordial.

En ce qui concerne la ronde de négociations, nous estimons que les ministères de l'Éducation y vont à l'aveuglette et qu'ils occupent une position très désavantageuse dans les négociations. L'ACSE se demande si les ministères de l'Éducation peuvent véritablement défendre les besoins et les préoccupations des conseils scolaires, entre autres intéressés du milieu de l'enseignement, pour ce qui est de la nature, de la portée et du coût d'une licence, s'ils ignorent la portée des exceptions de la phase deux.

Notre mémoire vous explique les préoccupations des conseils scolaires au sujet des coûts. Qui devra payer, combien, quand, voilà autant de questions qui demeurent sans réponse, autant en Saskatchewan qu'en Alberta ou en Ontario. Les conseils scolaires sont très préoccupés par la question des coûts parce que le soutien financier des provinces à leurs programmes et services diminue considérablement. Selon nous, le coût déterminera dans une large mesure si un accord peut ou non être conclu. Les ministères de l'éducation organisent et mènent les négociations avec Cancopy à l'heure actuelle, mais ils prévoient qu'en fin de compte les conseils scolaires devront supporter le coût d'un accord concernant les licences, probablement par une réduction des subventions accordées par enfant.

## [Text]

and certainly on the local property taxpayers, because that is where the costs would have to be transferred.

If an agreement is reached between the Departments of Education on behalf of their constituents and the collective, and if it is considered too rich for boards—for instance, a board may feel that they are not able to meet the costs of that agreement through their own grant structure or by imposing extra taxes on property taxpayers—would the school board itself be able to go to the Copyright Board for an appeal? Would they be able to ask for a ruling from the Copyright Board or would the Department of Education, as the bargaining partner, be the one to go to the Copyright Board? If that is the case, I think school boards are again at a disadvantage because the chances of a province going on behalf of one or two boards is very unlikely.

CSTA believes that the situation which currently exists with respect to the negotiation of licensing agreements is certainly less than fair. There is no doubt, as I said, that school boards are at a distinct disadvantage. We feel that the disadvantage is significant enough to preclude the conclusion, in the immediate future, of satisfactory licensing agreements.

I think that Bill S-8 is not exactly perfect, in terms of all members of the educational community. There are those in the community who would like to see it expanded in different ways or changed slightly. From the CSTA's point of view, its worth lies in its immediacy in meeting the concerns that seem to be prevalent as this first round of negotiations of licensing agreements goes forward.

We have also noted in our brief that the attitude of the representative of Cancopy certainly seems to be a negative one. I am referring to the article that appeared in the *Globe and Mail* some weeks ago and that I think was quite disparaging in terms of the feelings that were expressed there about education and the exemptions that might be possible. I also noted that Mr. Stursberg was asked by this committee whether there was a halfway measure that could be implemented until phase two was passed. He did not choose to answer that question and I thought that was an interesting omission on his part. However, we feel that Bill S-8 is the kind of positive measure that has to be taken to give the large categories of users, the teachers and school librarians that I would be representing.

Senators, I have provided you with a copy of the article that appeared in the *Globe and Mail* this morning. I think it is a very balanced piece. It tries to present the view that school boards are not trying to take an adversarial approach on the issue. We are trying to make sure there is no illegal photocopying in the schools. Everything is being done at the moment by school boards to ensure that that is a fact. We are not opposed to paying creators, and never have been, for the use of their work. We do believe, however, that the kind of exemptions that

## [Traduction]

Cela représentera un fardeau supplémentaire pour les conseils scolaires et, à coût sûr, pour les contribuables locaux puisque c'est à eux que les coûts seront passés.

Si les ministères de l'éducation concluent un accord, au nom de leurs commettants, avec la société de gestion collective, et si les conseils scolaires estiment que l'accord leur coûte trop cher—par exemple, un conseil scolaire pourrait estimer ne pas être en mesure de supporter les coûts de l'accord par le biais de son propre système de subventions ou en imposant des impôts supplémentaires aux contribuables—est-ce que le conseil scolaire lui-même pourrait en appeler à la Commission du droit d'auteur? Le conseil pourrait-il demander à la Commission de rendre une décision ou est-ce que le ministère de l'Éducation, en tant que partie aux négociations, aurait la responsabilité d'aller devant la Commission du droit d'auteur? Si c'est le cas, je pense que les conseils scolaires se retrouvent encore une fois désavantagés parce qu'il est peu probable qu'une province entreprenne des démarches pour un ou deux conseils.

L'ACSE estime que la situation actuelle concernant la négociation des accords de licence est assurément moins qu'équitable. Il ne fait aucun doute, comme je l'ai dit, que les conseils scolaires sont, dans le milieu de l'enseignement, nettement désavantagés, et nous estimons que ce désavantage est suffisamment important pour empêcher la conclusion, dans un avenir immédiat, d'accords de licence satisfaisants.

Le projet de loi S-8 n'est pas parfait pour tous les membres du milieu de l'enseignement. Certains voudraient en voir accroître la portée de diverses façons ou y apporter des modifications. Du point de vue de l'ACSE, et de l'avis des conseils scolaires, le mérite du projet de loi réside dans le fait qu'il répond immédiatement aux préoccupations les plus pressantes au moment où la première ronde de négociations sur les accords va de l'avant.

Nous faisons également remarquer dans notre mémoire que le représentant de Cancopy nous semble adopter une attitude négative. Je fais ici référence à l'article publié dans le *Globe and Mail* il y a quelques semaines, qui contenait des commentaires désobligeants à l'égard de l'enseignement et des exceptions possibles. J'ai également remarqué que le comité a demandé à M. Stursberg si une mesure intermédiaire pourrait intervenir d'ici l'adoption de la phase deux. Il a préféré ne pas répondre à cette question, et cette omission m'a semblé significative. Nous estimons cependant que le projet de loi S-8 est le genre de mesure positive qui doit être prise pour que les importantes catégories d'utilisateurs, les enseignants et les bibliothécaires d'école que je représenterais, aient au moins la possibilité d'utiliser la documentation canadienne, et cela librement jusqu'à l'adoption de la phase deux.

Sénateurs, j'espère que je vous ai distribué l'article qui a été publié dans le *Globe and Mail* ce matin. Il s'agit d'un article très équilibré. L'auteur y fait valoir que les conseils scolaires n'essaient pas d'adopter une approche contradictoire de la question. Nous voulons nous assurer qu'on ne fasse pas de photocopies illégalement dans les écoles. Les conseils scolaires font actuellement tout ce qu'ils peuvent pour qu'il en soit ainsi. Nous ne nous opposons pas et nous ne nous sommes jamais opposés à payer les créateurs pour pouvoir utiliser leurs



## [Text]

have been provided in the past to school systems in other countries should be applicable here in Canada. As I said earlier, although we are not totally happy with the exemptions that we were able to negotiate through the consultative committee, those amendments are, in fact, fair and reasonable. For that reason, we feel that the bill should not be delayed any further. We would like to see this committee recommend to the Senate that Bill S-8 be passed, because it is a very positive way for you to help out in a situation that is becoming increasingly more hostile. I would be more than happy to answer any questions.

**The Chairman:** Thank you very much. Perhaps I can start out with one or two questions of clarification. When Mr. Stursberg appeared before us last week, he did not seem to express too much concern about the present situation. You have probably heard or read the evidence indicating that, under the present legislation, there was the potential for Departments of Education to make agreements with the creators; and the fact that they have not is not necessarily an indication that the legislation is not there, rather, somehow the parties have not been able to get together.

I do not think this committee has had enough evidence as to the difficulty, if any, in reaching those agreements with the cooperatives. For example, could you explain what has happened in Ontario? Have cooperatives been met with? Have any agreements been reached? What are the stumbling blocks? Why are we in this situation? If Mr. Stursberg is right, the proper apparatus is in place.

**Ms. Flaherty:** Senator, theoretically the apparatus is there. At the moment there is only one collective that ministries of education representing anglophone school boards can negotiate with in the area of written material. There are no collectives representing the computer industry or the audio visual industry at the moment. There is the Canadian Educational Film Distributors Organization, and obviously we would buy their films. Their only market is education. So the question does not exist of that particular group forming a cooperative.

My recollection from the consultative committee meetings is that there is no impetus within the audio visual industry to create a collective presumably because that is a large entrepreneurial exercise, and it may not be in the best interests of individual film makers, producers and distributors to form a collective. I do not know the reason. There are no other collectives other than CANCOPY.

As I said earlier, the decision to negotiate in some provinces has been made by the Department of Education on behalf of its educational constituents. Alberta, Saskatchewan and Ontario are at various stages of meeting with CANCOPY. They are gradually forming committees and getting organized. For example, the Alberta Ministry of Education is very interested in meeting with CANCOPY. The Alberta government

## [Traduction]

œuvres. Nous croyons cependant que le type d'exceptions dont ont bénéficié dans le passé les réseaux scolaires dans d'autres pays devrait pouvoir s'appliquer au Canada. Comme je le disais, bien que nous ne soyons pas complètement satisfaits des exceptions que nous avons pu négocier par l'intermédiaire du Comité consultatif, ces modifications sont tout de même justes et raisonnables. Nous estimons, pour cette raison, qu'il n'y a pas lieu de retarder davantage l'adoption du projet de loi. Nous aimerions que le comité recommande au Sénat d'adopter le projet de loi S-8. Le comité contribuerait ainsi grandement à résoudre une situation de plus en plus difficile. Je suis maintenant prête à répondre à vos questions.

**Le président:** Merci beaucoup. Je pourrais peut-être commencer par une ou deux questions visant à obtenir certains éclaircissements. Lorsque M. Stursberg a comparu devant le comité la semaine dernière, il n'a pas semblé trop préoccupé par la situation actuelle. Vous avez probablement pris connaissance des témoignages selon lesquels, en vertu de la loi actuelle, les ministères de l'Éducation peuvent conclure des accords avec les créateurs, et que le fait que des accords ne soient pas conclus ne signifie pas nécessairement que la loi n'existe pas, mais plutôt que les parties n'ont pas réussi à s'entendre.

Je ne pense pas que le Comité ait entendu suffisamment de témoignages au sujet de la difficulté, si difficulté il y a, de conclure des accords avec les coopératives. Par exemple, pourriez-vous expliquer ce qui s'est produit en Ontario? Y a-t-il eu rencontre avec les représentants des coopératives? Des accords ont-ils été conclus? Quels sont les obstacles? À quoi est due la situation actuelle? Si M. Stursberg a raison, le dispositif voulu existe.

**Mme Flaherty:** Sénateur, en théorie le dispositif existe. Pour l'instant, il n'y a qu'une seule société de gestion collective avec laquelle les ministères de l'Éducation qui représentent les conseils scolaires anglophones peuvent négocier au sujet de la documentation écrite. Aucune société de gestion collective ne représente l'industrie de l'informatique ou l'industrie audiovisuelle pour l'instant. Il y a la *Canadian Educational Film Distributors Organization*, et nous serions évidemment prêts à acheter leurs films. Cette organisation s'intéresse uniquement au marché éducatif. La question de ce groupe en tant que coopérative ne se pose donc pas.

D'après ce que je me rappelle des séances du Comité consultatif, il n'existe pas, dans l'industrie audio-visuelle, de mouvement pour la création d'une société de gestion collective, sans doute parce que cela constituerait une entreprise considérable et que ce n'est peut-être pas dans le meilleur intérêt des producteurs et distributeurs de films de constituer une société de gestion collective. Je ne connais pas la raison. Il n'existe pas d'autres sociétés de gestion collective que Cancopy.

Comme je le disais plus tôt, la décision de négocier dans certaines provinces a été prise par le ministère de l'Éducation au nom de ses commettants. L'Alberta, la Saskatchewan et l'Ontario en sont à des étapes diverses dans leurs rencontres avec Cancopy. Les parties forment graduellement des comités et s'organisent. Par exemple, le ministère de l'Éducation de l'Alberta est très intéressé à rencontrer les représentants de



[Text]

has told that ministry that it has no funds to pay for a licensing agreement. The ministry is very concerned about being behind in those negotiations, but the government is saying if a licensing agreement is negotiated, there is no way to pay for it. My understanding is that the Ministry of Education is now meeting with other departments and looking at the possibility of a blanket license which would cover all governmental departments, and then the government would find a way of funding that. Funding within Alberta is a major problem at the moment. That is a stumbling block to reaching a reasonable agreement.

**The Chairman:** Even if you had Phase II, that stumbling block would be the same, would it not?

**Ms. Flaherty:** Yes. I think the difficulty, as I have tried to express it in the brief, is more along the lines of the kinds of struggles that are going on within the education community in terms of how things are negotiated and what is reasonable. We do not have any precedents. The Departments of Education are negotiating in a vacuum in the sense that they do not know what terms and conditions need to be negotiated. Why should school boards be in a position of being represented in negotiations on items which may well be exempt? Why should we not know?

Committee adjourned due to fire alarm.

Upon resuming.

**The Chairman:** We were in the midst of having a response to some questions that were put to you, Ms. Flaherty.

**Ms. Flaherty:** I would like to finish my response to your question, Mr. Chairman, by saying that the real problem for us without Phase II is that we have no idea what is included and what the exemptions look like. We have no idea whether or not the exemptions we negotiated will be included in Phase II the way they were negotiated.

Given that sort of a situation, I do not think anyone on our side can be seen as being able to obtain an agreement that is reasonable and fair. Bill S-8 allows school boards—in the event that something within the negotiation process breaks down—an exemption gives them some breathing room until the problem is resolved, whether it be through a reopening of negotiations that might have faltered or whether the internal problems for school boards are solved in terms of their communications with the ministries of education. This particular exemption gives them some breathing room, and that is important as we wait for Phase II.

**The Chairman:** Returning to my first question about the opportunity to make agreements, you have indicated that provinces are saying, through their Departments of Education, that they do not have the funds to provide for such an agreement. We should find out what we are talking about. After all, there are literally thousands of school boards out there. Has anyone reached a dollar figure? So far in the hearings I have not yet been able to determine exactly what the problem is.

[Traduction]

Cancopy. Le gouvernement albertain a informé le Ministère qu'il n'a pas l'argent nécessaire pour financer les accords de licence. Le Ministère craint de tirer de l'arrière dans ces négociations car il souhaite ardemment pousser les choses, mais le gouvernement affirme qu'il n'a pas d'argent. Si un accord de licence est négocié, le Ministère n'aura pas l'argent pour en supporter le coût. Je crois que le ministère de l'Éducation tient actuellement des rencontres avec d'autres ministères pour examiner la possibilité d'une licence générale applicable à tous les ministères; le gouvernement serait ensuite en mesure de trouver des fonds. Le financement en Alberta pose un problème important à l'heure actuelle et fait obstacle à la conclusion d'un accord acceptable.

**Le président:** Même si la Phase II était adoptée, le même obstacle subsisterait, n'est-ce pas?

**Mme Flaherty:** Oui. Je pense que la difficulté, comme j'essaie de l'expliquer dans le mémoire, résulte davantage des débats qui ont actuellement cours dans le milieu de l'enseignement au sujet de la façon dont les choses sont négociées et de ce qui est ou non raisonnable. Il n'existe pas de précédents. Les ministères négocient à l'aveuglette en ce sens qu'ils ne savent pas ce qu'il est possible de négocier. Pourquoi les conseils scolaires devraient-ils être représentés dans des négociations portant sur des sujets qui pourraient faire l'objet d'exceptions? Pourquoi ne serions-nous pas informés?

Le Comité lève la séance en raison d'une alerte d'incendie.

La séance reprend.

**Le président:** Vous étiez en train de répondre à des questions qui vous ont été posées, madame Flaherty.

**Mme Flaherty:** J'aimerais finir de répondre à votre question, monsieur le président, en disant que pour nous, le véritable problème lié à l'absence de la Phase II est que nous n'avons aucune idée de ce qui est inclus et de ce que seront les exceptions. Nous ignorons si les exceptions que nous avons négociées dans la Phase II seront incluses telles que nous les avons négociées.

Étant donné cette situation, je ne crois pas que qui que ce soit de notre côté puisse être considéré comme étant en mesure d'obtenir un accord raisonnable et équitable. Le projet de loi S-8 accorde aux conseils scolaires, au cas où les négociations seraient rompues, une exception qui leur laissera le temps de souffler jusqu'à ce que le problème soit résolu, que ce soit par une réouverture des négociations, ou encore que les problèmes internes des conseils scolaires trouvent leur solution dans le cadre de leurs communications avec leurs ministères de l'Éducation respectifs. Cette exception particulière leur laisse le temps de respirer, et c'est important en attendant la Phase II.

**Le président:** Pour revenir à ma première question concernant la possibilité de conclure des accords, vous avez indiqué que les provinces affirment, par l'intermédiaire de leurs ministères de l'Éducation respectifs, qu'elles n'ont pas les fonds nécessaires pour financer un tel accord. Il faudrait voir de quoi nous parlons. Après tout, il existe des milliers de conseils scolaires. Quelqu'un a-t-il établi des chiffres? Jusqu'à maintenant au cours des audiences, je n'ai pas été en mesure de définir le problème avec précision.

[Text]

**Ms. Flaherty:** The discussions are very slow in getting going. CANCOPY is a relatively new organization and is slow in providing the kind of information required. I think Departments of Education are having a hard time getting organized in terms of their own constituencies and putting their negotiating teams into place.

The question of costs is not definable at the moment because a licensing agreement has not been negotiated. There are many costs being bantied around. The other day I heard from someone in Ontario that the cost of a contract might be \$18 million for one year. I do not know whether that is true or false. We do not have any figures, and certainly I have not seen anything, nor have I requested any information from CANCOPY with respect to the rates charged for different uses. I do not think I would receive that information because they are negotiating contracts.

**The Chairman:** Is there an agreement in Québec?

**Ms. Flaherty:** Yes, there is.

**The Chairman:** What kind of numbers are involved there?

**Ms. Flaherty:** From my understanding of it, it is an agreement that covers the school boards' use of francophone materials in both print and audio visual. It does not relate to anglophone materials at all. It is funded by the Québec government and contracts are signed. The Québec Association of Protestant School Boards, which is a member of CSTA, is a party to that contract. As far as I can tell, there is no payment on the part of individual school boards or their associations toward that contract. The Ministry of Education is funding it. The figure two years ago given to the consultative committee was approximately \$1.5 million. I believe it is more around \$900,000 this year for that agreement.

**Senator Kelly:** When you talk about a breathing space, which would be provided by Bill S-8, do you not really mean that until Phase II comes into effect, there would be no further attempt to make agreements? You simply rely on Bill S-8 to carry you through until Phase II is implemented. But between now and then, notwithstanding the fact that the bill says "is not obtainable on reasonable terms and conditions", do you not really mean that there will be no further attempt to arrive at any kind of an agreement?

**Ms. Flaherty:** No, senator, I do not think that is the case at all.

**Senator Kelly:** I am not trying to trip you up, but you said earlier that the boards understandably would be reluctant to arrive at some agreement that may go beyond what they would have with Phase II if they had been patient and waited until Phase II came through. Why not accept the likelihood that the bulk of the negotiations would cease with Bill S-8?

**Ms. Flaherty:** I do not see why they would have to cease. There are problems with the negotiations, and I have explained those in my brief. There are problems with the fact that because there is no Phase II some ministries of education are not negotiating. School boards in those provinces have no recourse in terms of agreements. None are being negotiated. What are they supposed to do in the interim?

[Traduction]

**Mme Flaherty:** Les discussions progressent très lentement. Cancopy est une organisation relativement nouvelle et est lente à fournir le genre de renseignements demandés. Je pense que les ministères de l'Éducation éprouvent de la difficulté à s'organiser au plan de leurs circonscriptions propres et à constituer leurs équipes de négociation.

Il n'est pas possible de déterminer les coûts à l'heure actuelle car un accord de licence n'a pas été négocié. Beaucoup de coûts font l'objet de discussions. L'autre jour, j'entendais quelqu'un dire en Ontario qu'un contrat pourrait coûter 18 millions de dollars par année. Je ne sais pas si c'est vrai ou faux. Nous n'avons pas de chiffres et je n'ai vu aucune donnée et je n'ai d'ailleurs demandé aucun renseignement à Cancopy au sujet des taux exigés pour diverses utilisations. Je ne crois pas que Cancopy me donnerait ce genre d'information car elle négocie actuellement des contrats.

**Le président:** Y a-t-il un accord au Québec?

**Mme Flaherty:** Oui.

**Le président:** Quel en est le montant?

**Mme Flaherty:** D'après ce que je sais, l'accord concerne l'utilisation par les conseils scolaires de matériel en français, imprimé et sous forme audiovisuelle. Il n'y a pas de matériel en anglais. L'accord est financé par le gouvernement du Québec et des contrats sont signés. L'Association des commissions scolaires protestantes du Québec, qui est membre de l'ACSE, est une des parties aux contrats. Autant que je sache, les conseils scolaires ou leurs associations ne financent pas les contrats; c'est le ministère de l'Éducation qui s'en charge. Les chiffres fournis par le Comité consultatif il y a deux ans étaient d'environ 1,5 million de dollars. Je pense que le montant de l'accord pour cette année est d'environ 900 000 \$.

**Le sénateur Kelly:** Quand vous dites que le projet de loi S-8 laisse le temps de respirer, est-ce que vous ne voulez pas dire en réalité que tant que la Phase II ne sera pas en vigueur, aucune tentative de conclure des accords n'interviendra? Vous vous en remettez au projet de loi S-8 jusqu'à l'entrée en vigueur de la Phase II. Mais d'ici là, et nonobstant le fait que le projet de loi stipule «ne peut obtenir à des conditions raisonnables» est-ce que vous ne voulez pas dire en réalité qu'il n'y aura pas d'autres tentatives de conclure un accord quelconque?

**Mme Flaherty:** Non, sénateur, je ne pense pas que ce soit le cas.

**Le sénateur Kelly:** Je n'essaie pas de vous surprendre en contradiction, mais vous avez dit plus tôt que les conseils hésiteraient naturellement à conclure un accord qui pourrait aller au-delà de ce que leur garantirait la Phase II, pour peu qu'ils aient la patience d'attendre son entrée en vigueur. Pourquoi ne pas accepter la possibilité que le gros des négociations ne cesse avec le projet de loi S-8?

**Mme Flaherty:** Je ne vois pas pourquoi il devrait en être ainsi. Les négociations comportent des problèmes, que j'explique dans mon mémoire. Des problèmes découlent du fait qu'à défaut de la Phase II certains ministères de l'Éducation ne négocient pas. Les conseils scolaires des provinces en cause ne disposent pas des ressources découlant d'accords. Aucun



[Text]

I do not see school boards using this as an excuse for saying to the ministries of education, "Excuse us until we have solved the internal problems about paying or not paying. We want to use this as a relief." I do not see that happening at all.

The problem is that the negotiations are not fair. There are a number of factors involved, and in the event that those factors prevent a fair agreement—an agreement with reasonable terms and conditions—from being reached, then school boards have that exemption. So if they infringe copyright, it is there.

**Senator Frith:** I would like to carry on with what Senator Kelly was saying. It is not a matter of interim. As I understand it, Bill S-8 solves the Phase II problem. It says, "You go ahead with your Phase II, but meanwhile, we have an education exemption. So we don't care what you do in Phase II unless you revoke and repeal this act."

We are thinking of Bill S-8 as an interim step. It is not an interim step. It gives you the exemption, is that not right?

**Ms. Flaherty:** I do not see it that way, senator.

**Senator Frith:** How would you define an educational exemption if this is not it?

**Ms. Flaherty:** I would define the educational exemptions as those that already exist in the act. For instance, school boards can use musical works without compensating the author as long as it is in the furtherance of an educational objective.

**Senator Frith:** Then you do not need Bill S-8.

**Ms. Flaherty:** No, that only deals with musical works.

**Senator Frith:** That is what I am saying. Far from there being any need to negotiate in the meantime, there is no need to negotiate at all because you have your exemption.

Why is Senator Marsden shaking her head? What is the point of Bill S-8 except to grant an educational exemption? If it does not do that, what is it here for?

Let me ask you this. The essence of your presentation is balance. If Bill S-8 passes, how do you see the principle of balance applying? Picture yourself at the bargaining table. You feel that the users at the present time are at a disadvantage at the bargaining table. That is because you do not know if you can appeal to the Copyright Appeal Board. I was not quite clear why you think you are at a disadvantage.

**Ms. Flaherty:** It is because we have no idea what the scope the exemptions are in Phase II.

[Traduction]

accord n'est négocié. Que sont-ils censés faire dans l'intervalle?

Je ne crois pas que les conseils scolaires tireraient prétexte de cette situation pour dire aux ministères de l'Éducation d'attendre qu'ils aient résolu leurs problèmes internes concernant le paiement ou l'absence de paiement, et qu'ils désirent se prévaloir de cette situation pour mieux respirer. Je ne crois pas que cela soit vraisemblable.

Le problème tient au fait que les négociations ne sont pas équitables. Plusieurs facteurs sont en cause, et dans la mesure où ces facteurs pourraient empêcher la conclusion d'un accord équitable—à des conditions raisonnables—les conseils scolaires pourront se prévaloir de cette exception. S'ils empiètent sur les droits d'auteur, ils pourront se prévaloir de cette disposition.

**Le sénateur Frith:** J'aimerais faire suite à ce que disait le sénateur Kelly. Il n'est pas question d'intervalle. D'après ce que je comprends, le projet de loi S-8 résout le problème de la Phase II. Vous pouvez aller de l'avant avec la Phase II mais en attendant, il y a l'exception applicable aux activités éducatives. Donc, ce que vous faites pendant la Phase II importe peu, à moins que la loi ne soit abrogée.

Nous concevons le projet de loi S-8 comme une mesure intermédiaire. Il ne s'agit pas d'une mesure intermédiaire. Il vous accorde une exception, n'est-ce pas?

**Mme Flaherty:** Je ne vois pas les choses de cette façon, sénateur.

**Le sénateur Frith:** Comment définiriez-vous une exception applicable à une activité éducative, si celle-ci n'en est pas une?

**Mme Flaherty:** Je prendrais les exceptions qui existent déjà dans la loi. Par exemple, les conseils scolaires peuvent utiliser des œuvres musicales sans avoir à indemniser l'auteur, tant que l'activité sert à promouvoir un objectif éducatif.

**Le sénateur Frith:** Dans ce cas vous n'avez pas besoin du projet de loi S-8.

**Mme Flaherty:** Non, cela ne concerne que les œuvres musicales.

**Le sénateur Frith:** C'est ce que je dis. Non seulement n'est-il pas nécessaire de négocier entre-temps, il n'est pas nécessaire de négocier du tout puisque vous bénéficiez de la protection de l'exception.

Pourquoi le sénateur Marsden secoue-t-il la tête? À quoi sert le projet de loi S-8, sinon à accorder une exception applicable à des activités éducatives? Si ce n'est pas de cela qu'il s'agit, pourquoi l'a-t-on incluse?

Permettez-moi de vous poser cette question. Votre mémoire prône principalement l'équilibre. Si le projet de loi S-8 est adopté, comment s'appliquera le principe d'équilibre? Imaginez-vous à la table de négociations. Vous sentez que les utilisateurs actuels sont désavantagés à la table de négociations, car vous ne savez pas si vous pouvez en appeler à la Commission d'appel du droit d'auteur. Je ne vois pas bien pourquoi vous estimez être désavantagé.

**Mme Flaherty:** Parce que nous n'avons aucune idée de la portée des exceptions prévues à la Phase II.



[Text]

**Senator Frith:** The studies that I have seen have recommended against such an exemption.

**Ms. Flaherty:** Yes.

**Senator Frith:** Then I obviously totally misunderstand. Bill S-8 says, "We can't wait for Phase II, so let us deal with one aspect of Phase II, which is educational exemptions."

**Senator Marsden:** No.

**Senator Frith:** Then why are we here? Is Bill S-8 not going to do anything?

**Ms. Flaherty:** It does in the event the terms and conditions of a contract are not reasonable. As our brief has said, there are a variety of factors that affect whether an agreement can be concluded that is reasonable.

**Senator Frith:** Who decides what is reasonable?

**Ms. Flaherty:** Ultimately both parties decide what is reasonable because it is a bargaining situation for both parties, but it is a lopsided bargaining position at the moment.

**Senator Frith:** Let us suppose that I am representing the creators and you are representing the users. That means that you can decide whether or not my proposal is reasonable.

**Ms. Flaherty:** I would think so since I am going to pay for it.

**Senator Frith:** If you leave our negotiations, there are no negotiations?

**Ms. Flaherty:** I think you are pushing it a little farther than it is meant to go, to be honest with you.

**Senator Frith:** I want to push it as far as it can be pushed. Once it becomes law, the question is how can it be used. It seems to me that it is the end of the game for negotiating. If I were representing the writers and creators and this were law, I would say, "Do your negotiations but forget about educational and non-profit institutions. They have an exemption and I have no leverage." I cannot go in there and bargain because the issue has been solved by Bill S-8. Therefore, there is no point in waiting for Phase II.

There are many other points that Phase II will deal with, but on this point I would say to my clients, "Go ahead with your negotiations with everyone else but non-profit and educational institutions, because I have nothing to deal with." I go in there and they say, "I am sorry, but we don't think this is reasonable," and off they go. I am left there at the table and there is nothing else for me to say. The present system says that if there is a problem about reasonability it goes to the Copyright Board. I do not see why that is unbalanced. If you will not agree when we are negotiating, you have your leverage and I have mine. If we cannot agree, we have a place to go.

We should understand that Bill S-8 means that that part of Phase II has been dealt with unless it is repealed.

[Traduction]

**Le sénateur Frith:** Les études dont j'ai pris connaissance recommandent de ne pas accorder une exception de ce genre.

**Mme Flaherty:** Oui.

**Le sénateur Frith:** Dans ce cas, je n'y comprends rien. Dans le cas du projet de loi, le législateur s'est dit que puisque nous ne pouvons pas attendre à la Phase II, il vaut mieux s'occuper immédiatement d'un aspect de la Phase II, à savoir les exceptions applicables aux activités éducatives.

**Le sénateur Marsden:** Non.

**Le sénateur Frith:** Dans ce cas, pourquoi sommes-nous ici, puisque le projet de loi n'a aucune utilité?

**Mme Flaherty:** Il est utile dans les cas où les conditions d'un contrat sont raisonnables. Comme l'indique notre mémoire, plusieurs facteurs influent sur la conclusion d'un accord raisonnable.

**Le sénateur Frith:** Qui décide ce qui est raisonnable?

**Mme Flaherty:** En fin de compte, ce sont les deux parties qui décident car toutes deux négocient, mais dans l'état actuel des choses, les pouvoirs de négociation ne sont pas symétriques.

**Le sénateur Frith:** Supposons que je représente les créateurs et que vous représentiez les utilisateurs; autrement dit, vous pouvez décider si ma proposition est ou non raisonnable.

**Mme Flaherty:** J'espère bien, car c'est moi qui vais payer.

**Le sénateur Frith:** Si vous abandonnez les négociations, il n'y a pas de négociations?

**Mme Flaherty:** Franchement, je pense que vous allez un peu loin loin que l'intention initiale.

**Le sénateur Frith:** Je veux aller aussi loin que possible. Il s'agit de voir comment le projet de loi pourra être utilisé une fois qu'il aura force de loi. Une fois la loi adoptée, il n'y aura plus de négociations? Si je représentais les auteurs et créateurs une fois le projet de loi adopté, je vous dirais de tenir vos négociations mais d'oublier les organisations éducatives et les organisations à but non lucratif, puisqu'elles bénéficieraient de la protection de l'exception et que je n'aurais plus aucune influence dans leur cas. Je ne pourrais plus négocier parce que la question aurait déjà été réglée par le projet de loi S-8. Il n'y aurait donc plus de raison d'attendre la Phase II.

Le Phase II réglera de nombreux autres points, mais sur ce point précis, je dirais à mes clients de tenir leurs négociations avec tout le monde sauf les organisations à but non lucratif et les organisations éducatives, parce que dans ce cas il n'y aurait rien que je puisse faire. Aux négociations, l'autre partie me répondrait probablement qu'elle ne considère pas cela comme raisonnable, et elle quitterait la table de négociations. Je me retrouverais seul, sans plus rien à dire. En vertu du système actuel, toute mesure jugée non raisonnable peut faire l'objet d'un appel à la Commission du droit d'auteur. Je ne vois pas où il y a en cela déséquilibre. Si l'autre partie n'est pas d'accord pendant les négociations, elle a ses propres moyens d'action et j'ai le mien. Si nous ne pouvons pas nous entendre, nous pourrions soumettre l'affaire à la Commission.

Il faut bien comprendre que le projet de loi S-8 règle cette partie de la Phase II, sauf s'il est abrogé.

[Text]

**Ms. Flaherty:** Senator, I do not agree with you, but I cannot convince you otherwise.

**Senator Frith:** Yes, you could.

**Mr. Flaherty:** I do not think I can, senator.

**Senator Frith:** Well, try. You might.

**Ms. Flaherty:** I think I have tried. We have tried in our brief.

**Senator Frith:** Is it not true that this is meant to be an educational exemption?

**Ms. Flaherty:** It is meant to be an educational exemption. It is meant to be a limited exemption in the event that an agreement with reasonable terms and conditions cannot be concluded. Both sides determine what is a reasonable agreement; that is what consensus is about. That is what ends an agreement.

**Senator Frith:** If the position of the two bargaining parties are, "We want you to pay this amount," and you say, "I don't want to pay that amount," and then you say to me, "You're being unreasonable," and you walk out, you have won. All you have to do is say it is unreasonable and I have no place to go. What can I do from that point on?

**Ms. Flaherty:** Surely that happens often in bargaining situations, where one side thinks the other side is unreasonable and things stall for a bit and then come back.

**Senator Frith:** Yes, they stall. However, you do not start off by saying that if someone thinks it is unreasonable the other side wins.

**Ms. Flaherty:** I do not think that is what is being said.

**The Chairman:** Senator Frith, I would like to ask Senator Marsden to give us her opinion of the other side of that coin.

**Senator Marsden:** Senator Frith, nothing in this bill wipes out the provisions that exist to go to the Copyright Board on costs and to go to the courts on terms. It is not as you have described.

**Senator Frith:** How do you describe the fact that you go to the court on terms?

**Senator Marsden:** If you cannot agree on reasonable terms and conditions you can obviously take it to the courts. That is what the bill is about.

**Senator Frith:** But what is before the courts? Bill S-8 is before the courts, which will then be law.

**Senator Marsden:** No, it is copyright law which is before the courts.

**Senator Frith:** The provisions of the act do not say you can go to a court instead of the Copyright Board. It says that you get an exemption if the charge or claim is not reasonable.

**Senator Marsden:** Who decides what is reasonable?

[Traduction]

**Mme Flaherty:** Sénateur, je ne suis pas d'accord avec vous, mais je ne peux pas vous convaincre.

**Le sénateur Frith:** Oui, vous le pouvez.

**Mme Flaherty:** Je ne le crois pas, sénateur.

**Le sénateur Frith:** Eh bien essayez. Vous pourriez peut-être y arriver.

**Mme Flaherty:** Je pense que j'ai essayé. Nous avons essayé de vous convaincre dans notre mémoire.

**Le sénateur Frith:** Est-ce que l'exception ne vise pas les activités éducatives?

**Mme Flaherty:** Il s'agit d'une exception touchant les activités éducatives, d'une exception limitée s'appliquant dans les cas où un accord ne pourrait être conclu à des conditions raisonnables. Les deux parties définissent mutuellement ce qu'est un accord raisonnable: c'est ce qui fait qu'il y a consensus, et c'est aussi ce qui peut mettre fin à un accord.

**Le sénateur Frith:** Si une des parties aux négociations demande tel montant, et que l'autre refuse, la première reprochera à la seconde d'être déraisonnable, elle quittera la table de négociations et aura eu gain de cause. Il suffit à une des parties de reprocher à l'autre d'être déraisonnable et cette dernière n'a plus d'issue. Quelle autre solution lui reste-t-il?

**Mme Flaherty:** Il se produit assez souvent dans les négociations qu'une partie reproche à l'autre d'avoir une attitude déraisonnable. Les négociations s'en trouvent paralysées, mais finissent par reprendre plus tard.

**Le sénateur Frith:** oui, elles sont paralysées. Toutefois, on ne peut soutenir au départ que parce qu'une des parties accuse l'autre d'être déraisonnable, cette dernière sort gagnante.

**Mme Flaherty:** Je ne pense pas que c'est ce que nous disons.

**Le président:** Sénateur Frith, j'aimerais demander au sénateur Marsden de nous montrer l'autre côté de la médaille.

**Le sénateur Marsden:** Sénateur Frith, le projet de loi ne supprime nullement les dispositions existantes qui permettent d'en appeler à la Commission du droit d'auteur au sujet des coûts, ou aux tribunaux au sujet des conditions. Les choses ne sont pas comme vous le dites.

**Le sénateur Frith:** Comment expliquez-vous qu'on puisse s'adresser aux tribunaux au sujet des conditions?

**Le sénateur Marsden:** Si les parties ne peuvent s'entendre sur des conditions raisonnables, elles peuvent soumettre leur cas aux tribunaux. C'est ce que prévoit le projet de loi.

**Le sénateur Frith:** Qu'est-ce qui est soumis aux tribunaux? Le projet de loi S-8 fait l'objet de procédures devant les tribunaux et la décision des tribunaux aura force de loi.

**Le sénateur Marsden:** Non, c'est la loi sur le droit d'auteur qui donne lieu à des procédures judiciaires.

**Le sénateur Frith:** La loi ne permet pas de choisir entre la cour et la Commission du droit d'auteur. Elle prévoit que vous pouvez obtenir une exception si les coûts demandés ou les demandes faites ne sont pas raisonnables.

**Le sénateur Marsden:** Qui décide de ce qui est raisonnable ou non?



[Text]

**Senator Frith:** The court says that it is not up to them to decide that.

**Senator Marsden:** Why isn't it?

**Senator Frith:** You said that the parties decided.

**Senator Marsden:** I am not concurring with that answer. If you are asking what the bill means, it means you can go to the Copyright Board for costs but you cannot go to the Copyright Board for conditions. Bill S-8 allows you to go to the courts for conditions.

**Senator Frith:** I must say that this is going to be good for the lawyers. That is the problem. I think the witness has agreed throughout that it would be good if the people do their own negotiating and try to come to their own conclusions. When I was acting in the musical field and had broadcasters as clients, they kicked like hell about any of these sorts of things. They were finally forced to negotiate, did so, and we have had a situation in which people have negotiated their conclusions without anything like Bill S-8.

**Senator Marsden:** But the educational field has an exemption already.

**Senator Frith:** My point is that it happened as a result of negotiation, and that is what this measure removes. Under Bill S-8, once you walk out and say that you are not being reasonable, it is over, unless you want to go to the courts.

**Senator Marsden:** I have a question for the witness. The major criticism made by some people on the creator side is that creators are subsidizing schools. Would you care to comment on that claim?

**Ms. Flaherty:** That claim is usually put in the context that schools have to pay for buses, school buildings and staff but they do not have to pay the creators what is owing them. That is simply not true. School boards have budgets for books, print and audio visual material. They buy those materials. If it is the issue of using a single copy of an article to test its efficacy with a class, that is not denying the creator a tremendous amount of money. Really it is not harming the creator at all. It can be considered to be similar to a money-back guarantee, if you use something and it does not suit you, you get your money back. This claim presents the school system in a very bad light when, in fact, schools buy a lot of materials for use in libraries and classrooms. It is wrong to suggest that schools are somehow getting off scot-free, that somehow all the books in the libraries, classrooms and all the audio visual materials being used have somehow fallen into their laps free of charge.

I do not think that educational institutions have in any way been conscious that they have been infringing on copyright over the years, no more than any one of us is conscious of doing so.

**Senator Marsden:** In fact, don't publishers make most of their profits on texts?

[Traduction]

**Le sénateur Frith:** La cour dit que ce n'est pas aux parties d'en décider.

**Le sénateur Marsden:** Pourquoi pas?

**Le sénateur Frith:** Vous avez dit que les parties décidaient.

**Le sénateur Marsden:** Je ne souscris pas à ce point de vue. Si vous voulez comprendre le sens du projet de loi, il signifie qu'il est possible d'en appeler à la Commission du droit d'auteur pour les questions de coûts, mais pas pour ce qui est des conditions. Le projet de loi S-8 vous autorise à vous adresser aux tribunaux au sujet des conditions.

**Le sénateur Frith:** Les avocats vont faire de bonnes affaires. Voilà le problème. Je pense que le témoin a reconnu qu'il serait préférable que les personnes intéressées tiennent leurs propres négociations et essaient de tirer leurs propres conclusions. Quand j'œuvrais dans le domaine musical et que j'avais pour clients des radiodiffuseurs, ils se plaignaient beaucoup de ce genre de chose. Ils ont finalement été obligés de négocier et les parties ont négocié sur la base de leurs propres conclusions, sans que n'intervienne une mesure comme le projet de loi S-8.

**Le sénateur Marsden:** Mais les activités éducatives bénéficient déjà d'une exception.

**Le sénateur Frith:** Je veux faire valoir que la situation est le résultat d'une négociation, ce que vise à empêcher le projet de loi. En vertu du projet de loi S-8, dès qu'une des parties estime que son vis-à-vis n'est pas raisonnable et abandonne les négociations, tout s'arrête là à moins de saisir les tribunaux de l'affaire.

**Le sénateur Marsden:** J'ai une question à poser au témoin. La principale critique formulée par les créateurs est qu'ils se trouvent à subventionner les écoles. Qu'en pensez-vous?

**Mme Flaherty:** Je sais qu'on le dit souvent, en ce sens que les écoles doivent payer pour les autobus, les édifices et le personnel, alors qu'elles n'ont pas à payer aux créateurs ce qui leur est dû. Cette opinion n'est tout simplement pas fondée, dans la mesure où les conseils scolaires ont des budgets pour l'acquisition de livres, de matériel imprimé et audio-visuel. Ils achètent ces documents. Si l'argument vise les cas où on fait une simple copie d'un article pour en vérifier la pertinence auprès de la classe, je ne pense pas qu'on prive le créateur de beaucoup d'argent. Ce dernier n'en subit aucun préjudice. On peut considérer cela comme une garantie de remboursement pour les cas où le matériel utilisé ne conviendrait pas à son utilisateur. Cet argument présente le système scolaire sous un mauvais jour car, en fait, les écoles achètent beaucoup de documentation à l'usage des bibliothèques et des salles de classe. Il est faux de prétendre que les écoles utilisent la documentation impunément et qu'elles se procurent gratuitement les livres utilisés dans les bibliothèques et les salles de classe, ainsi que le matériel audio-visuel.

Je ne pense pas que les établissements d'enseignement aient consciemment enfreint le droit d'auteur, pas plus que nous ne sommes nous-même conscients de le faire.

**Le sénateur Marsden:** En fait, est-ce que les éditeurs ne tirent pas la majeure partie de leurs profits des textes publiés?



[Text]

**Ms. Flaherty:** Yes. Except for textbooks, the education market is not a profitable market for most creators in Canada.

**Senator Frith:** Just so we understand each other, the position put to you by Senator Marsden on behalf of those who criticized school boards was not that you get everything free. Certainly you pay for books when you get them. I thought the point was about copying. "Copyright" implies the right to copy, not the right to copy the original book, for which you pay copyright when you purchase it. At least, you pay the creator fee. We are talking here about the right to copy material, not the right to buy it.

**Senator Barootes:** That is essentially my question. I would extend it a little bit further in that inasmuch as you wish to use that single copy, you should be able to use it freely. I wonder whether some of these people who publish these textbooks recognize that schools are non-profit organizations and therefore should be denied profit on their sale.

**Ms. Flaherty:** I am sorry, but I do not understand your question.

**Senator Barootes:** Schools are educational institutions that are of a non-profit nature. They purchase textbooks for kids from grade one to eight. I do not know how far they go up in grades. Do they go to grade 12?

**Ms. Flaherty:** Yes.

**Senator Barootes:** The publishing companies selling these educational texts say to the school board, "This is the best textbook to come out since Cornish. It is only \$32.50." The school board might say, "We are a non-profit organization. How much would it cost to produce it?" If the company says, "Since you are a non-profit organization, you can have it for \$8.11", would you agree with that?

**Ms. Flaherty:** No. I do not think that is quite fair. The education market is the primary market in that instance.

**Senator Barootes:** I see, but you think that it is all right to utilize other material?

**Ms. Flaherty:** No. We have never said in any of our presentations on copyright that we have no interest in paying the creators, that we want things for free. That is not the case.

**Senator Barootes:** What about at the university level?

**Ms. Flaherty:** I don't represent universities.

**Senator Barootes:** Certainly there is a problem there.

**Ms. Flaherty:** There may be.

**Senator Barootes:** It may be a little different.

**Ms. Flaherty:** I think it is a little different.

[Traduction]

**Mme Flaherty:** Oui. Sauf dans le cas des manuels scolaires, le secteur de l'éducation ne constitue pas un marché très lucratif pour la plupart des créateurs au Canada.

**Le sénateur Frith:** Pour que nous nous comprenions bien, le sénateur Marsden n'a pas voulu dire, lorsqu'elle parlait au nom de ceux qui critiquent les conseils scolaires, que vous obtenez tout gratuitement. Il ne fait aucun doute que vous payez pour acquérir des livres. Son argument portait plutôt sur la reproduction des œuvres. Le «droit d'auteur» implique le droit de copier, et non pas le droit de copier un ouvrage original, pour lequel vous payez un droit d'auteur lorsque vous en faites l'acquisition; en tout cas, vous payez un droit au créateur. Il est ici question du droit de copier les documents, et non pas du droit de les acheter.

**Le sénateur Barootes:** C'est essentiellement l'objet de ma question. J'irais un peu plus loin en disant que dans la mesure où quelqu'un veut utiliser un exemplaire, il devrait pouvoir l'utiliser librement. Je me demande combien de personnes qui publient des manuels scolaires reconnaissent que les écoles sont des organisations à but non lucratif et que la vente des ouvrages ne devrait par conséquent donner lieu à aucun profit.

**Mme Flaherty:** Excusez-moi, je ne comprends pas le sens de votre question.

**Le sénateur Barootes:** Les écoles sont des établissements d'enseignement à but non lucratif. Elles achètent des manuels scolaires pour les enfants de tous âges. Jusqu'à quelle année y enseigne-t-on; jusqu'en douzième année?

**Mme Flaherty:** Oui.

**Le sénateur Barootes:** Les maisons d'édition qui vendent ces manuels scolaires diront à un conseil scolaire que tel ouvrage, vendu à 32,50 \$ est le meilleur ouvrage publié depuis Cornish. Le conseil scolaire pourra faire valoir qu'il est un organisme à but non lucratif et demander combien il en coûterait pour produire l'ouvrage. Si la maison d'édition répondait que puisque le conseil scolaire est un organisme à but non lucratif, il peut acquérir l'ouvrage pour 8,11 \$, seriez-vous d'accord?

**Mme Flaherty:** Non. Je ne crois pas que ce serait juste. Le marché éducatif est le principal marché pour les ouvrages de ce type.

**Le sénateur Barootes:** Je vois, mais vous pensez qu'il est juste d'utiliser d'autres documents?

**Mme Flaherty:** Non. Nous n'avons jamais dit au cours des exposés que nous avons faits sur le droit d'auteur que nous ne voulons pas payer les créateurs et que nous voulons tout avoir gratuitement. Ce n'est pas le cas.

**Le sénateur Barootes:** Et au niveau universitaire?

**Mme Flaherty:** Je ne représente pas les universités.

**Le sénateur Barootes:** Il doit sûrement y avoir un problème dans le cas des universités.

**Mme Flaherty:** C'est possible.

**Le sénateur Barootes:** La situation est peut-être un peu différente.

**Mme Flaherty:** Je pense qu'elle l'est.

[Text]

**Senator Barootes:** What about in fine arts courses. Senator Frith has mentioned music. I am thinking of a high school, and it wants to put on "Oklahoma" or "The Sound of Music." They charge the poor parents who come there worshipping the performers, most of whom are their own children, a certain fee. What is your attitude toward copyright on that sort of material?

**Ms. Flaherty:** I can tell you that in every instance the schools pay the copyright fees to put on plays.

**Senator Barootes:** How do they arrange that?

**Ms. Flaherty:** Through whatever source of income they have.

**Senator Barootes:** But you object to it being done in the instances of which you spoke. Is this not education?

**Ms. Flaherty:** We are not asking for free material. We are asking for exemptions in the same way as U.S. schools, European schools and Japanese schools have exemptions, for certain uses of copyright materials. We are not asking for materials that are free of copyright fees or that somehow deny creators an opportunity to recoup their creative investment. That is not what we are asking for. We negotiated with the creators through the Department of Communications consultative committee, and those are the exemptions we have accepted, even if they are not as extensive as we might have liked them to be and even if in some cases they are not quite suitable with what is happening in the classroom today. For instance, one of the exemptions would allow teachers to write a poem on the blackboard. Teachers do not use blackboards very much today. However, there is nothing that says that you can put the information on an overhead projector and flash it on the wall. The exemption is just not in keeping with current practice.

**Senator Frith:** Can't you negotiate that?

**Ms. Flaherty:** We will have to, if we are going to get any change.

**Senator Barootes:** Did you say that you are permitted to negotiate musical plays?

**Ms. Flaherty:** They are not negotiated. They involve copyrights that are paid for by the schools.

**Senator Barootes:** Do you not find that onerous?

**Ms. Flaherty:** No.

**Senator Barootes:** I have once last question which has to do with dollars. Has anyone come up with a figure of how much it would cost throughout Canada if negotiations were to take place under Bill S-8? Is it \$50 million?

**Ms. Flaherty:** In Quebec the licence is somewhere around \$900,000, and that is only for francophone material.

[Traduction]

**Le sénateur Barootes:** Quelle est la situation dans les écoles de beaux-arts? Le sénateur Frith a mentionné le cas des écoles de musique. Je pense au cas d'une école secondaire qui veut présenter «Oklahoma» ou «The Sound of Music». On exigera un certain droit des pauvres parents qui viendront admirer les exécutants dont chacun sera, dans la plupart des cas, leur seul enfant. Que pensez-vous de l'application du droit d'auteur dans ce cas?

**Mme Flaherty:** Je puis vous dire que dans tous les cas les écoles paient les droits d'auteur sur les pièces qui sont jouées.

**Le sénateur Barootes:** Comment font-elles?

**Mme Flaherty:** En utilisant leurs revenus de toutes sources.

**Le sénateur Barootes:** Mais vous vous objectez à ce que cela se fasse dans les cas dont vous parliez. Ne s'agit-il pas d'une activité éducative?

**Mme Flaherty:** Nous ne demandons pas du matériel gratuit, mais nous demandons des exemptions nous permettant d'utiliser certains documents protégés par le droit d'auteur, comme cela se fait dans les écoles aux États-Unis, en Europe et au Japon. Nous ne voulons pas de documents qui soient soustraits au droit d'auteur et nous ne voulons pas davantage empêcher les créateurs de récupérer ce qu'ils ont investi dans leur œuvre. Ce n'est pas ce que nous demandons. Nous avons négocié avec les créateurs, par l'intermédiaire du Comité consultatif du ministère des Communications, et nous avons accepté les exemptions, même si elles ne vont pas aussi loin que nous l'aurions souhaité et même si dans certains cas elles ne sont pas tout à fait conformes aux méthodes d'enseignement actuelles. Par exemple, une des exemptions autorise les enseignants à reproduire de la documentation sur le tableau de la classe. Les enseignants n'utilisent plus beaucoup les tableaux de nos jours. Or, il n'y a rien qui prévoit que les enseignants puissent utiliser des projecteurs pour communiquer l'information. Les exemptions prévues ne suivent pas la pratique moderne.

**Le sénateur Frith:** Est-ce que vous pourriez négocier?

**Mme Flaherty:** Il le faudra, si nous voulons obtenir des changements.

**Le sénateur Barootes:** Avez-vous dit que vous pouvez négocier au sujet des œuvres musicales?

**Mme Flaherty:** Il n'y a pas de négociations dans leurs cas. Ces œuvres comportent des droits d'auteur, pour lesquels les écoles doivent payer.

**Le sénateur Barootes:** Ne trouvez-vous pas cela coûteux?

**Mme Flaherty:** Non.

**Le sénateur Barootes:** J'ai une question au sujet des montants. Quelqu'un a-t-il indiqué combien il en coûterait à l'échelle nationale si des négociations devaient avoir lieu en vertu du projet de loi S-8? Le coût serait-il de 50 millions de dollars?

**Mme Flaherty:** Au Québec, les licences coûtent environ 900 000 \$, et cela pour la documentation en français seulement, et non pas pour la documentation en anglais.



[Text]

**Senator Barootes:** Francophones constitute 80 per cent of the population, about 6 million people. Could we multiply it by five, let us say, so five times 900,000 would be \$4.5 million? How many institutions are we speaking of?

**Ms. Flaherty:** There are 950 school boards.

**Senator Barootes:** So if I divide that into that figure, you are talking about 45,000.

**The Chairman:** Do you mean there are 950 school boards in Ontario?

**Ms. Flaherty:** No. There are 950 school boards across Canada.

**Senator Barootes:** How many schools would they constitute?

**Ms. Flaherty:** I have no idea.

**Senator Barootes:** I am saying that when you get down to the school level, it might be \$50 per year per school. That is what I am trying to figure out.

**Ms. Flaherty:** I do not believe so, senator. I do not have any figures because we have not had an agreement negotiated.

**Senator Frith:** Except for Quebec anglophones.

**Ms. Flaherty:** Yes.

**Senator Barootes:** I think we could get the money from the coffee fund in the teachers' coffee room where, by honour, you put in two bits when you have a cup of coffee. I think that might cover it. I do not know.

**Senator Marsden:** Senator Barootes, Bill S-8 makes no difference on costs. You are going to pay them anyway. That is not the point.

**Senator Barootes:** Perhaps, but as we have just seen, Bill S-8 might make it possible that there is no arrangement.

**Senator Marsden:** I think Senator Frith is entirely wrong in his interpretation of the bill.

**The Chairman:** Thank you, Ms. Flaherty, for an interesting and explicit presentation of the views of the Canadian School Trustees' Association.

**Ms. Flaherty:** Thank you very much.

**The Chairman:** Our next delegation is from the Canadian Reprography Collective. Our witnesses are Ms. Edith Yeomans, National Director; Mr. Harold Bohne, Co-Chairman; and Mr. Greg Cook, Secretary of the Board of Directors. Please proceed.

**Mr. Harold Bohne, Co-Chairman, Canadian Reprography Collective:** Mr. Chairman, I am Harold Bohne and I am Co-Chairman of the Collective, Cancopy. Until last June, and for the past 12 years, I have been Director of the University of Toronto Press. In total, my career at the University of Toronto has spanned 35 years. Before then, I was working as a library technician at the U.S. Library at the University of Heidelberg, Germany. I therefore speak with some knowledge of the educational process. During my career, technical advances in the graphic arts industry, including reproduction by reprography,

[Traduction]

**Le sénateur Barootes:** Les francophones représentent 80 p. 100 de la population, qui compte 6 millions d'habitants. Si nous multiplions 900 000 \$ par 5, cela donne 4,5 millions de dollars. Combien d'établissements sont visés?

**Mme Flaherty:** Il y a 950 conseils scolaires.

**Le sénateur Barootes:** Si je divise le montant total par ce nombre, j'obtiens un coût unitaire de 45 000 \$.

**Le président:** Y a-t-il 950 conseils scolaires en Ontario?

**Mme Flaherty:** Non, au Canada.

**Le sénateur Barootes:** Combien d'écoles comptent-ils?

**Mme Flaherty:** Je l'ignore.

**Le sénateur Barootes:** J'essaie de faire comprendre qu'au niveau de chaque école, le montant pourrait être de 50 \$ par année.

**Mme Flaherty:** Je ne crois pas, sénateur. Je n'ai pas de chiffres car il n'y a pas eu d'accord négocié dont nous puissions connaître le coût.

**Le sénateur Frith:** Sauf pour les anglophones du Québec.

**Mme Flaherty:** Oui.

**Le sénateur Barootes:** Je pense qu'on pourrait prendre l'argent dans la caisse du café des enseignants où chacun dépose un peu d'argent selon un système fondé sur l'honneur; cette source de revenu pourrait peut-être combler le coût.

**Le sénateur Marsden:** Sénateur Barootes, le projet de loi S-8 n'établit pas de différence quant aux coûts. Il faudra de toute manière les payer. La question n'est pas là.

**Le sénateur Barootes:** Peut-être, mais comme nous l'avons vu, le projet de loi S-8 fait en sorte qu'il est possible qu'aucun accord n'intervienne.

**Le sénateur Marsden:** Je pense que le sénateur Frith ne comprend pas du tout le projet de loi.

**Le président:** Merci, M<sup>me</sup> Flaherty, pour votre exposé intéressant et explicite concernant la position de l'Association canadienne des syndicats des écoles.

**Mme Flaherty:** Merci beaucoup.

**Le président:** La prochaine délégation représente la Canadian Reprography Collective. Les témoins sont M<sup>me</sup> Edith Yeomans, directeur national; M. Harold Bohne, coprésident et M. Greg Cook, secrétaire du conseil d'administration. Vous avez la parole.

**M. Harold Bohne, coprésident, Canadian Reprography Collective:** Monsieur le président, je suis Harold Bohne, coprésident de la société de gestion collective Cancopy. Jusqu'en juin dernier, et ce depuis 12 ans, j'ai occupé le poste de directeur des presses de l'université de Toronto. En tout, j'ai passé 35 ans de ma carrière à cette université. Auparavant, j'étais biblio-technicien à la bibliothèque du Congrès de l'université de Heidelberg (Allemagne). J'ai donc une certaine connaissance du milieu éducatif. Au cours de ma carrière, j'ai été témoin des progrès spectaculaires de l'industrie des arts gra-



## [Text]

have been staggering. As a young administrative assistant, I remember having to hold a copy I had just made up in the air to dry. Today, up to 40 copies can be made and collated by a not very expensive copier in the space of a minute.

Everyone agrees that these technological advances require new ground rules. Senator Marsden, who has served on my editorial board at the University of Toronto Press, knows full well the effect reprography has had on the potential sales and, therefore, the print runs, of books and periodicals serving the educational process, both in schools and in universities and colleges, and the resulting difficulties that publishers, especially of academic material, have had making ends meet.

As partners in the educational process, however, publishers and authors welcome the technological advances which the modern photocopier has brought to the classroom. We do not want to stand in the way of progress, but instead, provide easy-as-possible access to copyright material within the law. In her appearance before this committee, both Senator Marsden and witnesses representing the teachers and librarians, have agreed strongly with the concept of collective administration of reprographic rights. They are concerned, however, with the delay in the negotiating process and question the fairness in negotiated, blanket agreements that a collective such as Cancopy is prepared to offer. Cancopy and the educational community want to see blanket agreements in place as quickly as possible. To this end, it would be counterproductive for Cancopy to make unreasonable demands, which would lead to unnecessary delays in the negotiating process and which could easily be appealed to the Copyright Board.

Bill S-8 claims not to be in conflict with the aims of Bill C-60 and the work of collectives, but if taken at face value, it only replaces one set of negotiations, now in progress with several Departments of Education, with another set of negotiations, most likely with a much larger number of smaller user groups, as we have just heard from the previous witness.

This process, one might argue, could therefore take considerably more time unless, of course, one wants to be cynical about what the bill considers reasonable when it refers to the users' inability to negotiate an agreement and, as a result, gives him carte blanche. In fact, the exemptions proposed by Bill S-8 could remove well over 50 per cent of the potential income generated through photocopying and, therefore, seriously undermine the very process of collective administration of reprographic rights.

It seems to me, therefore, that the negotiations that Cancopy now has underway with several provincial Departments of Education, and with colleges and universities, will alleviate the

## [Traduction]

phiques, en particulier les techniques de reprographie. Lorsque j'étais jeune adjoint administratif, je me souviens que je devais tenir en l'air une copie que je venais de reproduire pour permettre à l'encre de sécher. De nos jours, une photocopieuse peu coûteuse peut reproduire en une minute une quarantaine de copies.

Tout le monde reconnaît que les progrès technologiques ont rendu nécessaire de nouvelles règles de base. Le sénateur Marsden, qui a été membre de mon équipe de rédaction aux presses de l'université de Toronto connaît bien les effets qu'a eus la reprographie sur les possibilités de vente et, par conséquent, sur le tirage des ouvrages et périodiques utilisés à des fins éducatives, autant dans les écoles que dans les universités et collèges, et les difficultés consécutives qu'éprouvent les éditeurs à joindre les deux bouts, en particulier ceux qui publient du matériel éducatif.

En tant qu'associés au milieu éducatif toutefois, les éditeurs et auteurs se réjouissent des avantages que la photocopieuse représente pour les enseignants. Nous ne voulons pas nous opposer au progrès, mais bien plutôt assurer l'accès le plus libre possible aux documents protégés par le droit d'auteur, dans les limites de la loi. Au cours des délibérations de ce comité, le sénateur Marsden et les témoins qui représentaient les enseignants et les bibliothécaires ont tous souscrit au principe d'une administration collective des droits de reprographie. Ils sont préoccupés, cependant, par les retards que subissent les négociations et s'interrogent sur l'équité des accords généraux négociés que des sociétés de gestion collective comme Cancopy sont prêtes à offrir. La société Cancopy et les milieux éducatifs souhaitent conclure des accords généraux le plus rapidement possible. Aussi, Cancopy irait à l'encontre du but recherché si elle présentait des demandes déraisonnables, lesquelles retarderaient indûment les négociations et pourraient facilement donner lieu à un appel devant la Commission du droit d'auteur.

Les auteurs du projet de loi S-8 soutiennent qu'il n'entre pas en conflit avec les objectifs du projet de loi C-60 et avec le travail des sociétés de gestion collective, mais à première vue il ne fait que substituer aux négociations que poursuivent actuellement plusieurs ministères de l'éducation d'autres négociations auxquelles seront appelées à participer un nombre beaucoup plus élevé de groupes d'utilisateurs moins nombreux, comme le faisait justement valoir le témoin qui nous a précédé.

D'aucuns pourraient faire valoir que ce processus pourrait être considérablement plus long à moins, bien sûr, de considérer d'un œil cynique ce que les auteurs du projet de loi considèrent comme des conditions raisonnables lorsqu'ils font référence à l'incapacité de l'utilisateur de négocier un accord et lui donnent, par conséquent, carte blanche. En fait, les exceptions proposées dans le projet de loi S-8 risquent de faire disparaître plus de 50 pour cent des sources de revenus provenant de la photocopie et, par conséquent, de miner le processus même de la gestion collective des droits de reprographie.

Il me semble par conséquent que les négociations que la société Cancopy poursuit actuellement avec plusieurs ministères de l'éducation, ainsi qu'avec des collèges et universités, contribueront à atténuer les préoccupations exprimées par le sénateur

## [Text]

concerns expressed by Senator Marsden and, therefore, eliminate the need for the legislation proposed under Bill S-8.

I would like to ask my colleague, Greg Cook, who is Chairman of the Writers' Union of Canada, and a Secretary of Cancopy, to add a few remarks on behalf of the writers and authors of this country.

**Mr. Greg Cook, Secretary of the Board of Directors, Canadian Reprography Collective:** Thank you, Mr. Chairman and members of the committee. As a university teacher 20 years ago, I made fairly extensive use of copyright-protected material in the classroom. I obtained permission without the help of a collective at that time, of course, and at my own expense. The recent strengthening of Canadian copyright law under Bill C-60 encourages a change in our behaviour. Behavioural change is always inconvenient. Inconvenience is an understatement for what has been happening to copyright owners with the behavioural change brought about by new technologies.

We are not here asking for arrears from consumers who found it so convenient to ignore Canadian copyright law. However, some insist that they have a right to go on doing so. Convenience is a feeble argument for avoiding due process. In fact, this abhorrent behaviour creates a group of workers who are a special case. However, since all suppliers of educational goods and services appear to us to work with a motive for gain, creators cannot understand any circumstances in which they would be required by legislation, or other order, to provide services without payment.

Bill S-8, as well-intentioned as it may be, erodes the rights of copyright owners, first, by removing the opportunity for user and owner to negotiate terms of use. Second, it encourages dodging the law at the first opportunity to entrench the respect for intellectual property in exactly the first place one would expect it to be learned: in the school system. Third, it calls into question our obligations, morally and literally, under the Bern Convention.

What has been referred to as dubious in law is exceptionally clear in Cancopy's licences. If copyright use, or the law, changes after the signing of a licence with Cancopy, our licence provides that an adjustment will be made, and the licensee will be credited with what it may be entitled to at that time. In other words, nothing fundamental stands in the way of educators seeking relief by licence at this moment.

It has been suggested that in some countries with copyright laws that are not as up-to-date as Canada's things are done differently. However, Mr. Chairman, of course, we do not legislate driving on the left side of the road because it is done that way elsewhere. Nor have we overthrown the monarchy simply

## [Traduction]

teur Marsden et, par conséquent, à éliminer la nécessité des dispositions proposées dans le projet de loi S-8.

Je demanderais à mon collègue, M. Greg Cook, qui est président de la *Writers' Union of Canada*, et secrétaire de la société Cancopy, d'ajouter quelques observations au nom des écrivains et auteurs au Canada.

**M. Greg Cook, secrétaire du conseil d'administration, Canadian Reprography Collective:** Je remercie le président et les membres du Comité. À l'époque où j'enseignais à l'université il y a 20 ans, j'utilisais fréquemment en classe du matériel protégé par le droit d'auteur. Évidemment, j'obtenais la permission de reproduire le matériel sans avoir recours à une société de gestion collective, et cela à mes propres frais. Le récent resserrement de la loi sur le droit d'auteur au Canada, dans le cadre du projet de loi C-60, nous incite à modifier notre comportement. Le changement de comportement représente toujours un inconvénient. Ce mot est un euphémisme compte tenu de la situation qu'ont connue les détenteurs de droit d'auteur par suite des changements de comportement qui ont accompagné les progrès technologiques.

Nous ne sommes pas ici pour exiger rétroactivement le remboursement des arriérés de la part de consommateurs qui ont jugé commode d'ignorer la loi sur le droit d'auteur au Canada. Toutefois, certains font valoir qu'ils pourraient exiger un tel remboursement. La commodité d'une chose ne justifie pas qu'on ignore la loi. En fait, ce comportement détestable a pour effet de mettre un certain groupe de travailleurs dans une situation spéciale. Toutefois, étant donné que tous les fournisseurs de produits et services éducatifs semblent travailler dans un but lucratif, les créateurs ne peuvent pas comprendre qu'on les oblige, par la loi ou autrement, à fournir des services gratuitement.

Le projet de loi S-8, bien qu'il parte d'une bonne intention, érode les droits des détenteurs de droits d'auteur, tout d'abord en supprimant la possibilité pour les utilisateurs et les détenteurs du droit d'auteur de négocier des modalités d'utilisation du matériel. Deuxièmement, le projet de loi encourage à défier la loi à la première occasion qui se présente de respecter la propriété intellectuelle, là même où on devrait apprendre en premier lieu à respecter ce droit de propriété, c'est-à-dire dans les écoles. Troisièmement, le projet de loi remet en question les obligations morales et littéraires créées par la Convention de Berne.

Ce qu'on a qualifié d'équivoque du point de vue légal est exceptionnellement clair dans les licences délivrées par Cancopy. Si l'utilisation du droit d'auteur, ou la loi, change après la signature d'un accord de licence avec Cancopy, notre licence prévoit qu'un rajustement interviendra, et le détenteur sera crédité de ce à quoi il pourra avoir droit à ce moment. Autrement dit, rien n'empêche fondamentalement les pédagogues d'utiliser leur licence pour obtenir un allègement des droits à payer.

Certains ont fait valoir que dans certains pays où les lois sur le droit d'auteur ne sont pas aussi à jour qu'au Canada, les choses se font différemment. Monsieur le président, nous n'allons évidemment pas prescrire par voie législative qu'il faut dorénavant conduire du côté gauche de la route simplement



[Text]

because our neighbour did. With pollutants and weapons of the industrial revolution no longer affordable, we are on the edge of an information revolution upon which some countries are beginning to plan their economies. Cancopy is negotiating at home and abroad to ensure that Canadian creators and producers of intellectual property are in the forefront of this change. To suggest that Canadian law should exempt educators of the responsibility to teach respect for intellectual property at its inception or at its moment of appropriation because it is inconvenient is a serious abdication of educators' and legislators' responsibilities. Mr. Chairman, the amendment proposed here is a retrograde step. It will inculcate hypocrisy in the education system, and it represents a jeopardy for the future of students and the nation. Our colleague, Ms. Edith Yeomans, who is the National Director for Cancopy, will join us in answering questions.

**Ms. Edith Yeomans, National Director, Canadian Reprography Collective:** Mr. Chairman, you have also received a submission from the collective, and we will be pleased to answer any questions you or your colleagues may have with respect to that or anything else.

**The Chairman:** It has been indicated that you are in the process of negotiating with provincial Departments of Education.

**Ms. Yeomans:** That is correct.

**The Chairman:** Could you update us on that process? Are you likely to get agreements? I do not know whether you are prepared to indicate to the committee what kind of money is being talked about. That question has already been asked and no one seems to know.

**Ms. Yeomans:** We are currently in active negotiations with three ministries of education, those being in Ontario, Saskatchewan and Alberta. As a matter of fact, I was in Alberta at the end of last week, and they were extremely productive in moving toward a licensing agreement with us.

We have also mutually agreed not to discuss the negotiation process beyond the groups we are working with. I can tell you that we expect to conclude agreements within this calendar year. By the end of 1990 we expect to have agreements in place with at least these three provincial ministries of education. I might also add, senator, that we are negotiating a blanket license with the federal government through Treasury Board on behalf of the entire federal government. We have also concluded a blanket licensing arrangement with copy shops and are working now with non-profit organizations and other corporations for blanket licensing so that they may be allowed to carry out their activities and have access to the material they require within the legal framework.

**The Chairman:** So you are saying the system is working?

**Ms. Yeomans:** Yes, sir.

[Traduction]

parce que les choses se font ainsi dans d'autres pays. Nous n'avons pas non plus décidé de renverser la monarchie parce que cela s'est fait chez notre voisin. Parce que nous ne pouvons plus nous permettre les polluants et les armements de la révolution industrielle, nous entrons maintenant dans une révolution de l'information, sur la base de laquelle certains pays commencent déjà à planifier leur économie. La société Cancopy négocie au Canada et à l'étranger pour faire en sorte que les créateurs et producteurs canadiens de biens intellectuels demeurent à la pointe de l'évolution. Le fait de suggérer que la loi canadienne devrait exempter les pédagogues de l'obligation d'enseigner le respect de la propriété intellectuelle sur une œuvre dès sa création ou au moment de son appropriation, parce qu'une telle exigence poserait un problème pratique, constituerait de la part des éducateurs et des législateurs une grave abdication de leurs responsabilités. Monsieur le président, le projet de loi est une mesure rétrograde. Il instituera l'hypocrisie dans le système d'éducation et mettra en péril l'avenir des étudiants et de la nation. Notre collègue, M<sup>me</sup> Edith Yeomans, directeur national de Cancopy, répondra aux questions avec nous.

**Mme Edith Yeomans, directeur national, Canadian Reprography Collective:** Monsieur le président, vous avez également reçu un mémoire de la société de gestion collective et nous serons heureux de répondre à toutes vos questions et à celles de vos collègues au sujet du mémoire ou de quelque autre aspect que ce soit.

**Le président:** Nous avons appris que vous poursuivez des négociations avec les ministères provinciaux de l'éducation.

**Mme Yeomans:** C'est exact.

**Le président:** Pourriez-vous nous dire où en sont les choses? Prévoyez-vous conclure des accords? Je me demande si vous êtes en mesure de renseigner le comité sur les sommes qui font l'objet des négociations. La question a déjà été posée, mais personne n'avait de réponse.

**Mme Yeomans:** Nous négocions actuellement activement avec trois ministères de l'éducation, soit ceux de l'Ontario, de la Saskatchewan et de l'Alberta. De fait, je me trouvais la semaine dernière en Alberta où les négociations progressent rapidement vers la conclusion d'un accord de licence.

Nous avons également convenu de ne pas discuter du processus de négociation à l'extérieur des groupes avec lesquels nous travaillons. Je puis vous dire cependant que nous prévoyons conclure des accords au cours de l'année civile courante. D'ici la fin de 1990, des accords devraient être conclus au moins avec ces trois ministères provinciaux. J'ajouterais, sénateur, que nous négocions avec le Conseil du trésor fédéral une licence générale valable pour l'ensemble du gouvernement fédéral. Nous avons également conclu des accords de licence générale avec des entreprises de photocopie et nous négocions le même genre d'accord avec des entreprises de photocopie et des organisations à but non lucratif afin qu'elles puissent poursuivre leurs activités et avoir accès au matériel nécessaire dans le cadre de la loi.

**Le président:** En fait, vous dites que le système fonctionne?

**Mme Yeomans:** Oui, monsieur.



[Text]

**Senator Marsden:** As Mr. Bohne has indicated, I am absolutely in agreement that there ought to be collectives and blanket licenses. What proportion of the English language writers in Canada do you now have in Cancopy?

**Ms. Yeomans:** Factually I would say that we have in the neighbourhood of two-thirds signed up. I can also tell you that the initial strategy of Cancopy—as you know, it started business on January 1 of last year—has been to develop as comprehensive a repertoire as possible, not only of domestic authors and publishers, but also of international authors and publishers through reciprocal agreements with our sister societies around the world. As a result, we have undertaken to approach and sign up as many people as possible.

**Senator Marsden:** So one third of the materials which educators, or anyone else for that matter, might want to use are not now covered in any blanket license that you sign.

**Ms. Yeomans:** At the moment they may not, but, at the same time, we have not had anyone say that they do not want to join us.

**Senator Marsden:** But other countries have a certain number of authors, sometimes called renegades, who refuse to join the collectives. What do you anticipate will be the extent of renegade authors in this country?

**Ms. Yeomans:** As I said, senator, we have made every effort and we continue to make every effort to contact all authors and publishers to join the collective. We have not had anyone come forward and say that they do not want to join us. If we did, we would have to provide our licensees with that list of authors and publishers who have formally said that they will not participate with us, and the user would be responsible for contacting those individuals. It is a situation that we do not want nor do we relish, but, at the same time, the author does have the right to control the use and exploitation of his work. That may include whether or not he or she will let a collective do it for them.

**Senator Marsden:** I have seen the list from other countries, and I understand that I am going outside of your interests, but what protection do users have from renegade lists? You may supply the list of those people who have said no to your collective, but that may not be a list of all of the writers.

**Mr. Bohne:** Senator Marsden, the people who have not yet joined have not said no, but we all know that people are delinquent in joining an organization. It is our view that by granting blanket licenses we will put money aside in escrow to recompense the authors who have not joined when they are ready to join. Once money begins to flow out more and more will join, as we have seen with the public lending right for instance. Significantly more authors registered for the second round than for the first round.

[Traduction]

**Le sénateur Marsden:** Comme le disait M. Bohne, je reconnais tout à fait la nécessité des sociétés de gestion collective et des licences générales. Quelle proportion des écrivains de langue anglaise au Canada adhère maintenant à Cancopy?

**Mme Yeomans:** Les deux tiers d'entre eux environ. Je puis également vous dire que la société Cancopy—qui, comme vous le savez, a débuté ses activités le 1<sup>er</sup> janvier de l'an dernier—s'est donné pour stratégie initiale d'établir un répertoire aussi complet que possible, non seulement des auteurs et éditeurs au Canada, mais également des auteurs et éditeurs sur la scène internationale, dans le cadre d'accords réciproques conclus avec d'autres sociétés de gestion collective ailleurs dans le monde. Nous avons donc entrepris d'approcher le plus grand nombre de personnes possible afin d'obtenir leur adhésion.

**Le sénateur Marsden:** Il y a donc encore un tiers du matériel que les utilisateurs ou d'autres voudraient utiliser qui n'est pas régit par licence générale.

**Mme Yeomans:** Il en est ainsi pour l'instant, mais nous n'avons jusqu'à maintenant entendu personne dire qu'il refuserait de se joindre à nous.

**Le sénateur Marsden:** Dans d'autres pays cependant il y a un certain nombre d'auteurs, qu'on appelle parfois des renégats, qui refusent de se joindre aux sociétés de gestion collective. Quel sera, selon vos prévisions, la proportion de récalcitrants chez nous?

**Mme Yeomans:** Comme je le disais, sénateur, nous avons fait et nous continuons de faire tout ce que nous pouvons pour amener tous les auteurs et les éditeurs à se joindre à notre société de gestion collective. Personne n'est encore venu nous dire qu'il refuserait de se joindre à nous. Si le cas se posait, nous fournirions à nos détenteurs de licences la liste des auteurs et éditeurs qui auraient officiellement refusé de se joindre à nous, et il incomberait dès lors à l'utilisateur d'entrer en communication avec ces personnes. Une telle éventualité ne nous sourit guère, mais par ailleurs l'auteur a le droit de contrôler l'utilisation et l'exploitation de ses œuvres, et il peut notamment choisir de confier ou non cette responsabilité à une société de gestion collective.

**Le sénateur Marsden:** J'ai consulté la liste provenant de certains pays et je sais que je dépasse votre champ d'intérêt, mais dans quelle mesure la liste des renégats protège-t-elle les utilisateurs? Vous pouvez toujours fournir la liste des personnes qui refusent d'adhérer à votre société de gestion collective, mais cette liste n'est pas forcément exhaustive.

**M. Bohne:** Sénateur Marsden, ceux qui n'ont pas encore adhéré n'ont pas non plus refusé de le faire, mais nous savons tous qu'on ne devient pas délinquant en se joignant à une organisation. Nous croyons qu'en accordant des licences générales, nous déposerons de l'argent en main tierce pour récompenser les auteurs qui n'ont pas adhéré alors qu'ils étaient prêts à le faire. A mesure que l'argent arrivera, le nombre des adhérents augmentera, comme cela s'est produit dans le cas du droit de prêt public, par exemple. Il est significatif que davantage d'auteur se soient inscrits au cours de la deuxième ronde que pendant la première.

*[Text]*

We feel very strongly that, once blanket agreements are in place, an author who has not have given us the formal right to represent him should not have a chance to sue any school board or department of education for the use of his material and should not expect to get anymore out of the settlement than he would if he were a member of the collective. It simply makes no sense. The copyright board would be there to protect that interest. I agree we would be happy if we had 99 per cent of all the writers, but do not forget we also have a large percentage of publishers who are represented for all the material they publish—not only for the authors who have also registered, but the publishers' entire list, including American branch plants with all the material they bring into the classroom, particularly in universities and colleges.

We have already signed a cooperative agreement with France, and we have the right to all of the material published in France right now. In fact, we have already received a first statement of copying of Canadian material in France in an educational institution.

**Senator Marsden:** You are a monopoly.

**Ms. Yeomans:** There is nothing preventing any other collective from setting up.

**Senator Marsden:** I know, but at the moment you are a monopoly.

**Mr. Bohne:** At the moment we are a monopoly, yes.

**Senator Marsden:** I think it is important that people recognize the fact that we have a monopoly operating in an area where people have individual rights. You are saying you are trying to curtail authors' rights by the way in which you are going about setting up these agreements. A publisher may make an agreement with Cancopy, but any author published by the publisher may decide not to participate.

**Ms. Yeomans:** That is correct.

**Mr. Bohne:** Senator, when I was still director of the University of Toronto Press, I wrote to all authors published by it. I have only had an argument with one academic who felt that he did not want to be compensated, not that he did not agree with it. As you know, there are often several books written by several authors. So approximately 1500 academic authors have not protested the fact that we have registered the University of Toronto Press as an affiliate member of Cancopy.

**Senator Marsden:** I am expecting it to be rare.

**Ms. Yeomans:** You are obviously referring to the Copyright Licensing Agency in the United Kingdom and their list of publishers who were initially excluded when they began. It was a four-page list of publishers who did not participate. It was only after there had been payouts and royalties distributed that all of a sudden people started getting on board. That list is now down to less than half a page and the CLA, the Copyright Licensing Agency, is confident that they will be able to eliminate that.

*[Traduction]*

Nous sommes convaincus qu'une fois que les accords généraux seront en vigueur, tout auteur qui ne nous a pas officiellement autorisés à le représenter ne devrait pas être en mesure d'intenter des poursuites contre un conseil scolaire ou un ministère de l'éducation qui aurait utilisé ses œuvres, et il ne devrait s'attendre à obtenir plus d'avantages lors de l'arrangement qu'il n'en aurait obtenus s'il avait adhéré à la société de gestion collective. Cela n'a aucun sens. La Commission du droit d'auteur protégerait cet intérêt. Je reconnais que nous serions heureux si nous représentions 99 pour cent des auteurs, mais il ne faut pas oublier que nous représentons également un fort pourcentage d'éditeurs pour tout ce qu'ils publient, non pas seulement les auteurs qui sont déjà inscrits, mais toute la liste des éditeurs, y compris les succursales américaines et tout le matériel qu'elles distribuent dans les salles de classes, surtout dans les universités et collèges.

Nous avons déjà signé avec la France un accord de coopération et nous exerçons notre droit sur tout le matériel publié en France à l'heure actuelle. En fait, nous avons déjà reçu un premier rapport sur la copie d'ouvrages canadiens effectuée dans un établissement d'enseignement en France.

**Le sénateur Marsden:** Vous exercez un monopole.

**Mme Yeomans:** Rien n'empêche une autre société de gestion collective de se constituer.

**Le sénateur Marsden:** Je sais, mais pour l'instant vous avez le monopole.

**M. Bohne:** Pour l'instant, en effet.

**Le sénateur Marsden:** Vous dites que vous essayez de limiter les droits des auteurs par la façon dont vous concevez les accords. Un éditeur peut conclure un accord avec Cancopy, mais tout auteur publié par cet éditeur peut décider de ne pas adhérer.

**Mme Yeomans:** En effet.

**M. Bohne:** Sénateur, lorsque j'étais directeur des Presses de l'université de Toronto, j'ai écrit à tous les auteurs publiés par cette maison. Je n'ai eu de différend qu'avec un auteur, non pas parce qu'il n'était pas d'accord avec ma démarche, mais parce qu'il ne voulait pas être indemnisé. Comme vous le savez, il arrive souvent que plusieurs ouvrages soient écrits par plusieurs auteurs. Il y a donc quelque 1 500 auteurs d'ouvrages scolaires qui ne se sont pas opposés à ce que nous ayons inscrit les Presses de l'université de Toronto comme membre de la société Cancopy.

**Le sénateur Marsden:** Je m'attends à ce que les contestations soient rares.

**Mme Yeomans:** Vous faites certainement référence à la *Copyright Licensing Agency*, au Royaume-Uni, et à sa liste d'éditeurs qui, au début, avaient refusé d'adhérer. La liste comptait quatre pages d'éditeurs récalcitrants. Lorsque l'argent et les redevances ont commencé à être distribués, tout à coup les adhésions se sont multipliées. La liste n'occupe plus maintenant qu'une demi-page et la CLA a bon espoir de réduire cette liste à néant.



[Text]

**Senator Anderson:** What do you do in the case of deceased authors?

**Ms. Yeomans:** The copyright, as you know, senator, exists for life plus 50 years. We have signed up many estates of Canadian authors, so that their work is protected through the collective and there is guaranteed access through the collective.

**Senator Anderson:** That is if you can trace them.

**Ms. Yeomans:** That is right.

**Senator Marsden:** Mr. Stursberg, in his testimony last week, says that the provisions for exemptions will not include single-copy exemption. You are on public record as opposing single-copy exemption. Why do you worry so much about single-copy exemption? I understand multiple-copy exemption, but why do you worry so much about single-copy exemption? Do you not think you are going to be scoffed at by millions of Canadians? There is literally no way of preventing single-copy exemption.

**Mr. Bohne:** With blanket agreements there is really no need for a single-copy exemption because everything that is copied is covered under the blanket agreement. The way we have been approaching the issue in negotiations is, the larger the quantity of copies being made by any large user group, the lower the per copy cost. Therefore, if you remove the body of single copies you simply raise the price of multiple copies because the overall quantity goes down. That is our approach. I know that that has been a bone of contention with the teaching fraternity, particularly with librarians.

It seems to us that by opening the gates to permitting single copying you are also inviting people to send their class individually to make copies rather than to do it on a more organized classroom basis. It seems more difficult to control that way, and that is why we have taken that stance.

**Mr. Cook:** It is clear that we would rather have the creators and the producers receive the benefit of the expense for doing that single copying, for example, by exemption. It is expensive to monitor what is legally a single-copy exemption. The end result is that nobody gets paid for a lot of administrative work. All we do is police the system at tremendous cost and nobody benefits.

**Senator Marsden:** You are directing yourself specifically toward those people who will negotiate blanket licenses with you. However, anyone can have a copy machine in their home. You have no way of monitoring that. So you are really only interested in those education sector libraries that are big users and pay big fees.

**Mr. Cook:** I said we are undergoing behavioural change. We know that some people have discovered they do not need a

[Traduction]

**Le sénateur Anderson:** Que faites-vous dans le cas des auteurs décédés?

**Mme Yeomans:** Comme vous le savez, sénateur, le droit d'auteur reste en vigueur pendant toute la vie de l'auteur, plus 50 ans. Nous avons obtenu l'adhésion de nombreuses successions d'auteurs canadiens, de sorte que leur œuvre bénéficie de la protection de la société de gestion collective, qui assure également un accès garanti.

**Le sénateur Anderson:** Dans les cas où la succession peut être retracée.

**Mme Yeomans:** En effet.

**Le sénateur Marsden:** Dans son témoignage la semaine dernière, M. Stursberg a déclaré que les exceptions ne viseraient pas les copies uniques. On sait que vous vous opposez à l'exemption visant les copies uniques. Pourquoi êtes-vous tellement préoccupé par la question de l'exemption des copies uniques? Je pourrais le comprendre dans le cas de l'exemption des copies multiples, mais pourquoi l'exemption visant les copies uniques vous préoccupe-t-elle autant? Ne craignez-vous pas d'être la risée de millions de Canadiens? Il n'y a littéralement aucune façon de faire obstacle à l'exemption visant les copies uniques.

**M. Bohne:** Les accords généraux rendent superflus l'exemption visant les copies uniques parce que toute documentation copiée est régie par l'accord général. Au cours des négociations, nous avons traité la question selon le principe que plus le nombre de copies effectuées par un nombre important d'utilisateurs est élevé, moins le coût unitaire est élevé. Par conséquent, si vous éliminez l'ensemble des copies uniques, vous accroissez le prix des copies multiples, puisque le nombre total de copies diminue. Je sais que cette question a été une source de différend au sein de la fraternité des enseignants, en particulier parmi les bibliothécaires.

Seul nous, si nous laissons le champ libre dans le cas des copies uniques, cela équivaut à inviter les enseignants à envoyer chacun de leurs élèves faire des copies, plutôt que de faire des copies de façon plus systématique pour l'ensemble de la classe. La situation semble de cette façon plus difficile à contrôler, ce qui explique notre prise de position.

**M. Cook:** Il va de soi que nous préférons que les créateurs et les producteurs touchent le coût de production d'une copie unique visée par une exemption, par exemple. Il en coûte cher de vérifier ce qui constitue légalement une exemption applicable à une copie unique. En définitive, personne n'est rémunéré pour le travail administratif qui est effectué. Notre tâche se limite à vérifier si les règles du système sont respectées, ce qui coûte très cher et ne bénéficie à personne.

**Le sénateur Marsden:** Vous vous intéressez précisément à ceux qui vont négocier des accords de licence générale avec vous. Toutefois, n'importe qui peut avoir une photocopieuse dans son logement, mais il est impossible de le vérifier. En fait, vous ne vous intéressez réellement qu'aux bibliothèques à vocation pédagogique qui seront de gros utilisateurs et paieront des droits considérables.

**M. Cook:** Je disais que les comportements vont changer. Nous savons que certaines personnes ont déjà constaté qu'elles



[Text]

photocopier in their home or even in some institutions, when down the street you can get a company to give you a copy for three cents and your university will give it to you for 25 cents. In a home you will have to pay maintenance costs and overhead.

**Senator Marsden:** Is there time for one more question?

**The Chairman:** Yes. Unfortunately, we were cut a little short because of our so-called fire.

**Senator Marsden:** Perhaps the witnesses would rather write the reply than give it now.

The vehemence with which other people on the creators' side have said that this is a way of supporting creators fascinates me. I favour collectives and blanket licences. I quite understand the system. Surely this is going to be of minimal help to most creators, depending on how you dish out the fees at the other end.

Surely you would be more in favour of, say, a tax deduction for creators. I draw to your attention the Swiss copyright law which does not provide copyright protection for any scholarly work because of the case of individuality, which seems to me to be very sensible. Here it will cover everyone, and you are primarily interested in the people who make their living by writing. Surely there are far better ways of getting income into the hands of those creators than by copyright fees.

My question is this: Is your interest really in putting income in the hands of creators or is there some other primary interest?

**Mr. Cook:** Firstly, we do not see this as welfare. We are talking about reflecting the marketplace. We want to be the object of a right entrenched in law, not the subject of a grant. It is no good pretending that we believe in the right of a creator to make a living in this country if we are not going to defend the principle at the outset.

**Senator Marsden:** So this is really a property rights defence.

**Mr. Cook:** I guess that is what I said. It is intellectual property. Imagine a premier, a finance minister and an attorney general convincing the whole cabinet of a province in this country that they are not willing to defend real property.

**The Chairman:** They did not respect it in the Constitution.

**Senator Marsden:** Exactly.

**The Chairman:** We have had a very fair presentation from your group today. The impact of what you have had to say is important to us in trying to come to a conclusion on this proposed legislation. Hopefully within a short period of time we will be able to come to a decision on the future of this legislation.

The committee adjourned.

[Traduction]

n'ont pas besoin de photocopieuse chez elles ni même au sein de certaines institutions, puisqu'il y a des entreprises qui vous feront un photocopie pour trois cents, alors que l'université en demandera 25 cents. Si vous aviez une photocopieuse chez vous, il vous faudrait payer les frais d'entretien et les frais généraux.

**Le sénateur Marsden:** Aie-je le temps de poser une dernière question?

**Le président:** Oui. Malheureusement, l'alerte à l'incendie nous a fait perdre un peu de temps.

**Le sénateur Marsden:** Les témoins préféreraient peut-être répondre à notre question par écrit plus tard.

Le ton véhément avec lequel certains créateurs ont dit qu'il s'agit là d'une façon de les soutenir me fascine. Je suis en faveur des sociétés de gestion collective et des licences générales. Je comprend bien le système. Les créateurs vont certainement en tirer un minimum d'avantages, tout dépendant de la façon dont les droits seront distribués.

Vous seriez sûrement plus favorable à une déduction d'impôt pour les créateurs. J'attire votre attention sur la législation suisse en matière de droit d'auteur, qui ne prévoit pas de protection du droit d'auteur dans le cas des manuels scolaires à cause de la question de l'individualité, ce qui me semble sensé. Au Canada, la loi régira tout le monde, et vous vous intéresserez tout d'abord à ceux qui gagnent leur vie par l'écriture. Il doit certainement exister de meilleures façons d'assurer des revenus aux créateurs qu'en ayant recours aux droits reliés au droit d'auteur.

Ma question est la suivante: votre but premier est-il d'assurer des revenus aux créateurs, ou recherchez-vous autre chose?

**M. Cook:** Tout d'abord, il ne s'agit pas d'une mesure de bien-être, mais d'un système fondé sur le marché. Nous voulons faire reconnaître nos droits en loi, et non pas être à la merci d'une subvention. Il ne sert de rien de prétendre que nous croyons dans le droit d'un créateur de vivre de ses œuvres chez nous si nous ne faisons rien pour défendre ce principe au départ.

**Le sénateur Marsden:** Il s'agit donc vraiment de défendre les droits de propriété.

**M. Cook:** C'est à peu près ce que je disais. Il s'agit de propriété intellectuelle. Imaginez qu'un premier ministre, un ministre des finances ou un procureur général réussissent à convaincre tous les membres du cabinet d'une province qu'ils ne veulent plus défendre la propriété immobilière.

**Le président:** La Constitution n'en a pas tenu compte.

**Le sénateur Marsden:** Exactement.

**Le président:** Votre groupe nous a présenté un exposé intéressant, qui aura une influence importante sur les conclusions que nous tirerons au sujet du projet de loi. Espérons que d'ici peu nous serons en mesure de nous prononcer sur l'avenir de ce projet de loi.

La séance est levée.





















*If undelivered, return COVER ONLY to  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

---

## WITNESSES—TÉMOINS

*From the Canadian School Trustees' Association:*

Ms. Lorraine Flaherty, Executive Director.

*From the Canadian Reprography Collective (CANCOPY):*

Ms. Edith Yeomans, National Director;

Mr. Harold Bohne, Co-chairman;

Mr. Greg Cook, Secretary of the Board of Directors.

*De l'Association canadienne des syndicats des écoles:*

M<sup>me</sup> Lorraine Flaherty, directeur exécutif.

*De Canadian Reprography Collective (CANCOPY):*

M<sup>me</sup> Edith Yeomans, directrice nationale;

M. Harold Bohne, coprésident;

M. Greg Cook, secrétaire du conseil d'administration.





Second Session  
Thirty-fourth Parliament, 1989-90

Deuxième session de la  
trente-quatrième législature, 1989-1990

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chairman:*  
The Honourable SIDNEY L. BUCKWOLD

*Président:*  
L'honorable SIDNEY L. BUCKWOLD

Wednesday, March 28, 1990

Le mercredi 28 mars 1990

**Issue No. 30**

**Fifth Proceedings on:**

Bill S-8, An Act to amend the  
Copyright Act

**Tenth proceedings on:**

Bill C-28, An Act to amend the Income Tax Act, the  
Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Federal  
Post-Secondary Education and Health Contributions  
Act, the Old Age Security Act, the Public Utilities  
Income Tax Transfer Act, the War Veterans Allowance  
Act and a related Act

**First proceedings on:**

Bill C-56, An Act to amend the Small  
Businesses Loans Act

**WITNESSES:**

(See back cover)



**Fascicule n° 30**

**Cinquième fascicule concernant:**

Projet de loi S-8, Loi modifiant  
la Loi sur le droit d'auteur

**Dixième fascicule:**

Projet de loi C-28, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le  
revenu, la Loi sur les arrangements fiscaux entre le  
gouvernement fédéral et les provinces et sur les contri-  
butions fédérales en matière d'enseignement post-secon-  
daire et de santé, la Loi sur la sécurité de la vieillesse, la  
Loi sur le transfert de l'impôt sur le revenu des entrepri-  
ses d'utilité publique, la Loi sur les allocations aux  
anciens combattants et une loi connexe.

**Premier fascicule concernant:**

Projet de loi C-56, Loi modifiant  
la Loi sur les prêts aux petites entreprises

**TÉMOINS:**

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Sidney L. Buckwold, *Chairman*  
The Honourable Jean-Marie Poitras, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Anderson	*MacEachen, P.C. (or Frith)
Austin, P.C.	*Murray, P.C. (or Doody)
Buckwold	Olson, P.C.
Cogger	Perrault, P.C.
Kelly	Poitras
Kirby	Roblin, P.C.
Kolber	Simard

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable Sidney L. Buckwold  
*Vice-président:* L'honorable Jean-Marie Poitras

Les honorables sénateurs:

Anderson	*MacEachen, c.p. (ou Frith)
Austin, c.p.	*Murray, c.p. (ou Doody)
Buckwold	Olson, c.p.
Cogger	Perrault, c.p.
Kelly	Poitras
Kirby	Roblin, c.p.
Kolber	Simard

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)

**ORDERS OF REFERENCE**

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Tuesday, February 13, 1990:

“Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Marsden, seconded by the Honourable Senator Turner, for the second reading of the Bill S-8, An Act to amend the Copyright Act.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Marsden moved, seconded by the Honourable Senator Turner, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Wednesday, January 24, 1990:

“The Order of the Day being read,  
With leave of the Senate,

The Honourable Senator Buckwold resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Simard, seconded by the Honourable Senator Murray, P.C., for the second reading of the Bill C-28, An Act to amend the Income Tax Act, the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Federal Post-Secondary Education and Health Contributions Act, the Old Age Security Act, the Public Utilities Income Tax Transfer Act, the War Veterans Allowance Act and a related Act.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative, on division.

The Bill was then read the second time, on division.

The Honourable Senator Simard moved, seconded by the Honourable Senator Poitras, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, March 22, 1990:

“Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Balfour, seconded by the Honourable Senator Rossiter, for the second reading of the Bill C-56, An Act to amend the Small Businesses Loans Act.

**ORDRES DE RENVOI**

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 13 février 1990:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Marsden, appuyé par l'honorable sénateur Turner, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi S-8, Loi modifiant la Loi sur le droit d'auteur.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Marsden propose, appuyé par l'honorable sénateur Turner, que le projet de loi soit déferé au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 24 janvier 1990:

«À la lecture de l'Ordre du jour,  
Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Buckwold reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Simard, appuyé par l'honorable sénateur Murray, C.P., tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-28, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu, la Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement postsecondaire et de santé, la Loi sur la sécurité de la vieillesse, la Loi sur le transfert de l'impôt sur le revenu des entreprises d'utilité publique, la Loi sur les allocations aux anciens combattants et une loi connexe.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée, à la majorité.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois, à la majorité.

L'honorable sénateur Simard propose, appuyé par l'honorable sénateur Poitras, que le projet de loi soit déferé au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du 22 mars 1990:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Balfour, appuyé par l'honorable sénateur Rossiter, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-56, Loi modifiant la Loi sur les prêts aux petites entreprises.



After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Balfour moved, seconded by the Honourable Senator Cochrane, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Balfour propose, appuyé par l'honorable sénateur Cochrane, que le projet de loi soit déposé au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Gordon L. Barnhart

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

MONDAY, MARCH 28, 1990  
(34)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met at 5:39 p.m. this day *in camera*, the Chairman, the Honourable Senator Sidney L. Buckwold presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Anderson, Buckwold, Cogger, Kirby, Perrault, Poitras, Roblin and Simard. (8)

*In attendance: From Martineau Walker:* Mr. Gerald A. Lacoste, Legal Counsel. *From the School of Policy Studies, Queen's University:* Professor Thomas J. Courchene, Advisor. *From the Research Branch, Library of Parliament:* Mr. Marion Wrobel, Senior Analyst; Mr. Anthony Chapman, Research Officer, Economics Division.

The Committee, in compliance with the Order of Reference dated October 4, 1989, proceeded to study the future of Canadian financial institutions in a globally-competitive and evolving environment and, in particular, the ownership of such institutions.

*It was—*

*Ordered,—*That the Committee proceed to meet *in camera*.

The Committee proceeded to consider the draft report.

At 7:20 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

MONDAY, MARCH 28, 1990  
(35)

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met at 7:34 p.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Sidney L. Buckwold, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Anderson, Buckwold, Cogger, Kirby, Perrault, Roblin and Simard. (7)

*Other Senator Present:* The Honourable Senator Marsden.

*In attendance: From the Research Branch, Library of Parliament:* Mr. Marion Wrobel, Senior Analyst; Mr. Anthony Chapman, Research Officer, Economics Division.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

## Witnesses:

*From the Association of Universities and Colleges of Canada:*

Dr. K. George Pederson, Chairman;

Mr. Pierre-Yves Boucher, Executive Vice President and Legal Counsel.

*From NOREX Leasing Inc.:*

Mr. David A. Dooher, Vice President;

Mr. David Adams, Vice President;

Mr. Robert Winskel, Assistant Vice President.

## PROCÈS-VERBAL

LE LUNDI 28 MARS 1990  
(34)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit à huis clos aujourd'hui à 17 h 39, sous la présidence de l'honorable sénateur Sidney L. Buckwold (président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Anderson, Buckwold, Cogger, Kirby, Perrault, Poitras, Roblin et Simard. (8)

*Aussi présents: De Martineau Walker:* M. Gerald A. Lacoste, conseiller juridique. *De l'École d'études politiques, Université Queen:* Le professeur Thomas J. Courchene, conseiller. *Du Service de recherche, Bibliothèque du Parlement:* M. Marion Wrobel, analyste principale; M. Anthony Chapman, chercheur, Division de l'économie.

Conformément à son ordre de renvoi du 4 octobre 1989, le Comité poursuit son étude sur l'avenir des institutions financières canadiennes, dans un contexte mondial concurrentiel et en constante évolution, et particulièrement l'appartenance de ces institutions.

*Il est ordonné—*Que le Comité se réunisse à huis clos.

Le Comité procède à l'examen du projet de rapport.

À 19 h 20, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

LE LUNDI 28 MARS 1990  
(35)

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 19 h 34, sous la présidence de l'honorable sénateur Sidney L. Buckwold (président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Anderson, Buckwold, Cogger, Kirby, Perrault, Roblin et Simard. (7)

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Marsden.

*Aussi présents: Du Service de recherche, Bibliothèque du Parlement:* M. Marion Wrobel, analyste principale; M. Anthony Chapman, chercheur, Division de l'économie.

*Également présents:* Les sténographes du Sénat.

## Témoins:

*De l'Association des universités et collèges du Canada:*

M. K. George Pederson, président;

M. Pierre-Yves Boucher, vice-président exécutif et conseiller juridique.

*De «NOREX Leasing Inc.»:*

M. David A. Dooher, vice-président;

M. David Adams, vice-président;

M. Robert Winskel, vice-président adjoint.

*From the Department of Industry, Science and Technology:*

Mr. Henry Juelich, Manager, Small Business Loans Administration;

Ms. Heather Black, Counsel.

The Committee, in compliance with the Order of Reference dated February 13, 1990, resumed consideration of Bill S-8, An Act to amend the Copyright Act.

The witnesses from the Association of Universities and Colleges of Canada made a statement and answered questions.

*It was—*

*Agreed*, that the following be filed as an exhibit with the Clerk of the Committee:

“Submission to the Senate Standing Committee on Banking, Trade and Commerce Regarding Bill S-8, An Act to Amend the Copyright Act” (English—10 pages/French—12 pages) (Exhibit A-34).

The Committee, in compliance with the Order of Reference dated January 24, 1990, resumed consideration of Bill C-28, An Act to amend the Income Tax Act, the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Federal Post-Secondary Education and Health Contributions Act, the Old Age Security Act, the Public Utilities Income Tax Transfer act, the War Veterans Allowance Act and a related Act.

The witnesses from NOREX Leasing Inc. made a statement and answered questions.

*It was—*

*Agreed*, that the following be filed as an exhibit with the Clerk of the Committee:

“Opening Remarks to the Senate Standing Committee on Banking, Trade and Commerce” (English only—8 pages) (Exhibit A-35).

The Committee in compliance with the Order of Reference dated March 22, 1990, commenced consideration of Bill C-56, An Act to amend the Small Businesses Loans Act.

The witnesses from the Department of Industry, Science and Technology made a statement and answered questions.

The Honourable Senator Roblin moved that Bill C-56, An Act to amend the Small Businesses Loans Act be reported without amendment.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

At 9:06 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

*Le greffier du Comité*

Timothy Ross Wilson

*Clerk of the Committee*

*Du ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie:*

M. Henry Juelich, directeur, Administration des prêts aux petits entreprises;

M<sup>me</sup> Heather Black, avocate.

Conformément à son ordre de renvoi du 13 février 1990, le Comité poursuit l'étude du projet de loi S-8, Loi modifiant la Loi sur le droit d'auteur.

Les témoins de l'Association des universités et collèges du Canada font une déclaration et répondent aux questions.

*Il est convenu*—Que le document suivant soit déposé auprès du greffier du Comité:

«Mémoire à l'intention du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce concernant le projet de loi S-8, Loi modifiant le droit d'auteur» (anglais—10 pages/français—12 pages) (document A-34).

Conformément à son ordre de renvoi du 24 janvier 1990, le Comité poursuit son étude du projet de loi C-28, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu, la Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement postsecondaire et de santé, la Loi sur la sécurité de la vieillesse, la Loi sur le transfert de l'impôt sur le revenu des entreprises d'utilité publique, la Loi sur les allocations aux anciens combattants et une loi connexe.

Les témoins de NOREX Leasing Inc. font une déclaration et répondent aux questions.

*Il est convenu*—Que le document suivant soit déposé auprès du greffier du Comité:

«Opening Remarks to the Senate Standing Committee on Banking, Trade and Commerce» (anglais seulement—8 pages) (document A-35).

Conformément à son ordre de renvoi du 22 mars 1990, le Comité entreprend l'étude du projet de loi C-56, Loi modifiant la Loi sur les prêts aux petites entreprises.

Les témoins du ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie font une déclaration et répondent aux questions.

L'honorable sénateur Roblin propose que le projet de loi C-56, Loi modifiant la Loi sur les prêts aux petites entreprises, soit renvoyé sans amendement.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 21 h 06, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ:*



## EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, March 28, 1990

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill S-8, to amend the Copyright Act; Bill C-28, to amend the Income Tax Act, the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Federal Post-Secondary Education and Health Contributions Act, the Old Age Security Act, the Public Utilities Income Tax Transfer Act, the War Veterans Allowance Act and a related Act; and Bill C-56, to amend the Small Businesses Loans Act, met this day at 7.30 p.m. to give consideration to the bills.

**Senator Sidney L. Buckwold** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Our first subject is Bill S-8 and our witnesses are from the Association of Universities and Colleges of Canada. We have with us Dr. George Pederson, Chairman, and Mr. Pierre-Yves Boucher, Executive Vice President and Legal Counsel. I thought if you were an Executive Vice President of an association of universities, that would be sufficient.

**Mr. Pierre-Yves Boucher, Executive Vice President and Legal Counsel, Association of Universities and Colleges of Canada:** I use 8 1/2 by 14 business cards.

**The Chairman:** Dr. Pederson, would you please proceed with your opening?

**Dr. K. George Pederson, Chairman, Association of Universities and Colleges of Canada:** Mr. Chairman and members of the committee, I am very pleased on behalf of the Association of Universities and Colleges of Canada to share with you this evening some of the concerns we have regarding the present state of copyright law in Canada and specifically to indicate to you the reasons for our support of Bill S-8, an act to amend the Copyright Act.

The Association of Universities and Colleges of Canada is a national, voluntary association of 89 degree-granting institutions. Our member institutions include all of Canada's larger multi-facet universities widely recognized as education and research establishments, as well as a number of smaller, liberal arts institutions also involved in the development and dissemination of knowledge through education, research and publication. As both substantial users and substantial creators of works included within the Copyright Act, our member institutions are deeply concerned about the revisions that have been made and that will be made to the Copyright Act.

If the government had proceeded with the introduction of its phase two revisions of the Copyright Act in a diligent manner, we probably would not be appearing before you this evening. When Bill C-60 was introduced in 1987 it was widely recognized that it was but the first stage of copyright law revision, a

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 28 mars 1990

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, auquel a été renvoyé le projet de loi S-8, Loi modifiant la Loi sur le droit d'auteur; le projet de loi C-28, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu, la Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement postsecondaire et de santé, la Loi sur la sécurité de la vieillesse, la Loi sur le transfert de l'impôt sur le revenu des entreprises d'utilité publique, la Loi sur les allocations aux anciens combattants et une loi connexe; et le projet de loi C-56, Loi modifiant la Loi sur les prêts aux petites entreprises, se réunit aujourd'hui à 19 h 30 pour étudier les dits projets de loi.

**Le sénateur Sidney L. Buckwold** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Le premier point à l'étude est le projet de loi S-8; nos témoins représentent l'Association des universités et collèges du Canada. Nous avons avec nous M. George Pederson, président, et M. Pierre-Yves Boucher, vice-président exécutif et conseiller juridique. J'ai pensé que le fait d'être vice-président exécutif d'une association d'universités serait suffisant.

**M. Pierre-Yves Boucher, vice-président exécutif et conseiller juridique, Association des universités et collèges du Canada:** J'utilise des cartes d'affaires de format 8 1/2 sur 14.

**Le président:** M. Pederson, pourriez-vous commencer votre exposé?

**M. K. George Pederson, président, Association des universités et collèges du Canada:** Monsieur le président et membres du comité, je suis très heureux d'être ici soir au nom de l'Association des universités et collèges du Canada pour vous faire part de certaines des préoccupations que nous avons en ce qui a trait à la législation actuelle sur le droit d'auteur au Canada et, plus précisément, pour vous faire part des raisons pour lesquelles nous appuyons le projet de loi S-8, Loi modifiant la Loi sur le droit d'auteur.

L'Association des universités et collèges du Canada est une association nationale à laquelle adhèrent 89 établissements qui confèrent des grades au Canada. Elle compte dans ses rangs tous les grands établissements multidisciplinaires jouissant d'une grande renommée aux chapitres de l'enseignement et de la recherche, de même qu'un certain nombre de plus petits établissements d'enseignement des arts libéraux qui s'occupent aussi de recherche et de diffusion du savoir par l'enseignement, la recherche et la publication de travaux. Étant donné que nos membres sont à la fois d'importants utilisateurs et créateurs de biens intellectuels visés par la Loi sur le droit d'auteur, ils sont très préoccupés par les révisions qui ont été apportées et qui le seront à la Loi sur le droit d'auteur.

Si le gouvernement avait procédé sans tarder à la mise en œuvre de la phase deux des révisions à la Loi sur le droit d'auteur, nous ne serions probablement pas ici devant le comité ce soir. Lorsque le projet de loi C-60 a été déposé en 1987, il était admis que celui-ci ne constituait que la première mesure

*[Text]*

stage intended to enhance substantially the rights of creators. A second phase of revisions was to be introduced shortly thereafter to deal with the rights of users.

When the then Minister of Communications appeared before this very committee on May 27, 1988, she indicated that she was looking to September or October of 1988 to introduce the phase two amendments. Those dates came and went without any sign of phase two. Then, when the Speech from the Throne of April 3, 1989, committed the government to proposing legislation "to further improve the laws of copyright", we took this to be a reference to the elusive phase two. We now understand that we may have to wait at least until June of 1991 before the introduction of the proposed legislation.

Too often, and we suggest unfairly, the representations of the users of copyright material have been characterized as attempts to legalize piracy and thereby avoid the economic consequences of this intellectual property right. We recognize that increasing costs can have an effect on access. Cost, however, is not our major concern at this time.

Our submission raises a number of issues that are not monetary in nature and that do have an impact on the universities' ability to access information for purposes of research and education. Our written submission points out that the collectives are not an answer to the problems which Bill C-60 has created. The Reprography Collective has not yet started to negotiate a licence with the post-secondary sector. The present repertoire of the Reprography Collective is incomplete and limited only to Canadian works. Many of the non-commercial works to which Canadian universities most need access are not in a collective repertoire. Where works are not created for purposes of commercialization, there is no incentive for the creator to assign them to a collective repertoire.

Bill C-60 created an imbalance, as we see it, between the rights of creators and the rights of users. Bill S-8 attempts to redress this imbalance by providing for a limited defence to an infringement action when a licence is not available from a collective, when the copyright owner is unavailable, or when the owner imposes outrageous conditions on a licence.

We do not interpret this proposed amendment as circumventing the provisions of the Copyright Act or as usurping the powers of the Copyright Board. Our written submission expands on this point, but we do believe that Bill S-8 confirms the jurisdiction of the Copyright Board and is complementary to the concept of collectives as providing access to cultural and knowledge creation.

*[Traduction]*

du processus de révision de la Loi sur le droit d'auteur et que cette étape visait à améliorer sensiblement la situation en ce qui a trait aux droits des créateurs. Une deuxième phase devait suivre peu de temps après et porter sur les droits des utilisateurs.

Lorsque la ministre des Communications de l'époque a comparu devant votre comité le 27 mai 1988, elle a indiqué que le mois de septembre ou d'octobre 1988 était la date—cible pour la présentation des modifications constituant la deuxième étape. Le temps a passé et la phase deux n'a jamais été mise en œuvre. Finalement, lorsque le gouvernement s'est engagé, dans son discours du Trône du 3 avril 1989, à proposer des dispositions législatives visant à améliorer la Loi sur le droit d'auteur, nous avons cru comprendre qu'il s'agissait là d'une allusion à la fameuse phase deux. Or, nous constatons maintenant que nous risquons de devoir attendre au moins jusqu'au mois de juin 1991 avant que la mesure proposée ne soit présentée.

Les démarches faites par les utilisateurs d'œuvres visées par un droit d'auteur sont trop souvent, et selon nous, injustement, considérées des tentatives visant à légaliser le piratage et à ainsi éviter les conséquences économiques liées à ce droit sur la propriété intellectuelle. Nous admettons que l'augmentation des coûts peut avoir une incidence sur l'accès. Cela étant dit, les coûts ne constituent pas notre principale préoccupation à ce stade-ci.

Notre mémoire fait état d'un certain nombre de questions qui ne sont pas des considérations d'ordre monétaire mais qui influent sur la capacité des universités à avoir accès à des renseignements aux fins de recherche et d'enseignement. Nous soulignons dans notre mémoire que les sociétés de gestion collective ne constituent pas une réponse aux problèmes engendrés par le projet de loi C-60. La société de gestion collective de la reprographie n'a pas encore commencé à négocier avec le secteur postsecondaire la délivrance d'une licence. Le répertoire actuel de la société est incomplet et ne comprend que des ouvrages canadiens. Un grand nombre des ouvrages non commerciaux dont les universités canadiennes ont particulièrement besoin ne se trouvent pas dans un répertoire collectif. Lorsque des ouvrages ne sont pas créés à des fins commerciales, leur créateur n'a aucune raison de les consigner dans le répertoire d'une société de gestion collective.

Selon nous, le projet de loi C-60 a créé un déséquilibre entre les droits des créateurs et ceux des consommateurs. Le projet de loi S-8 vise à corriger cette situation en créant une défense limitée contre la violation de droits lorsqu'il n'est pas possible d'obtenir une licence d'une société de gestion collective, lorsque le titulaire du droit d'auteur est introuvable, ou lorsque celui-ci impose des conditions exorbitantes en réponse à une demande de licence.

Nous n'interprétons pas la modification proposée comme une mesure visant à contourner les dispositions de la Loi sur le droit d'auteur ou à usurper les pouvoirs de la Commission du droit d'auteur. Nous traitons de cette question dans notre mémoire. Nous croyons cependant que le projet de loi S-8 confirme la compétence de la Commission du droit d'auteur et complète le concept de la société de gestion collective et de l'accès aux œuvres culturelles et au savoir.



*[Text]*

Bill S-8 does not answer all of our concerns about copyright but it is much better than the status quo. Phase one left Canada's education and research community in the lurch. Bill S-8 is, in the circumstances, a reasonable and balanced compromise. We support the bill and we urge its passage.

We want to thank you for this opportunity this evening to express our views and we would obviously welcome any questions or comments the committee would like to make.

**The Chairman:** Thank you very much. Perhaps I can start by getting you to redefine your problem a little bit in the light of evidence given to this committee last week by Mr. Stursberg of the Department of Communications, who, in his evidence, indicated there should not be a problem for you. If I can just quote from the rough draft of the verbal presentation, he said:

Certain people would like to see some exemptions because they think they will provide them with an advantage in negotiating. The other point to note, of course, is that the machinery is new to many of the parties, and with new machinery, it takes a while until everyone gets organized and knows how to cope.

Have you not learned how to cope with this yet? The evidence was given to us, as I say, by the department representative that the machinery is there and that the problem you point out should not be as real as we are hearing in evidence from many organizations like yours. I suppose the reason I am asking the question is to find out whether the apparatus is workable. What is the problem?

**Dr. Pederson:** I will answer your question in a general way, if I may, and then I will ask my colleague to reply in greater specifics because he is a little closer to some of the difficulties that we are. Let me begin by indicating that the collective that we have now for reprography in Canada does not appear to be prepared to respond in a timely way. We have had some correspondence with them, but to date we have not been able to get together with them. So that is an issue that is of some concern to us.

Secondly, and probably more important, Cancopy only has a very limited repertoire at the present time. It is restricted to commercial publication and only to that which is exclusively Canadian. So consequently, as far as the university and, to some extent, the college communities, are concerned, this means that there is a great deal to which we do not have access. In other words, we have virtually no access to scientific or non-commercial works at the present time. Those are the fundamental problems we are having and I am going to ask Mr. Boucher to add any other comments that he might like to make in answer to your specific question.

**Mr. Boucher:** Mr. Chairman, if I can expand on Dr. Pederson's answer, the fact is that there are not collectives in every field covered by copyright. Cancopy deals with reprography rights.

*[Traduction]*

Le projet de loi S-8 ne répond pas à toutes nos préoccupations concernant le droit d'auteur, mais il est de loin préférable au statu quo. La phase I du processus a laissé les milieux de l'enseignement et de la recherche au Canada dans le pétrin. Dans les circonstances, le projet de loi S-8 constitue un compromis raisonnable et équilibré. Nous appuyons ce projet de loi et nous vous prions de l'adopter.

Nous vous remercions de nous donner l'occasion d'exprimer notre point de vue ici ce soir et nous serons heureux de répondre à toutes vos questions ou observations.

**Le président:** Merci beaucoup. Je pourrais peut-être commencer en vous demandant de redéfinir quelque peu votre problème à la lumière du témoignage donné au comité la semaine dernière par M. Stursberg du ministère des Communications. Celui-ci a indiqué que vous ne devriez pas avoir de problème. Et il a dit en substance ce qui suit:

Certains aimeraient que des exemptions soient prévues parce qu'ils pensent que celles-ci leur procureraient un avantage au moment de négocier. L'autre point dont il faut évidemment tenir compte est le fait que le système est nouveau pour un grand nombre d'intéressés et que, comme pour tout nouveau système, il faut un certain temps avant que chacun le connaisse bien et sache s'en servir).

Connaissez-vous bien le système? Comme je l'ai dit, cette déclaration a été faite par le représentant du Ministère qui a dit que le système était en place et que le problème que vous soulevez n'est pas aussi réel que de nombreux organismes tels que le vôtre nous l'ont déclaré. J'imagine que je vous pose la question afin de savoir si le système peut fonctionner. Quel est le problème?

**M. Pederson:** Je vais vous répondre en termes généraux, si vous me le permettez. Ensuite, je demanderai à mon collègue de vous donner plus de précisions parce qu'il connaît un peu mieux certaines des difficultés que nous connaissons. Je voudrais d'abord commencer en signalant que la société de gestion collective de la reprographie qui existe maintenant au Canada ne semble pas disposée à répondre à nos besoins de façon opportune. Nous avons eu un échange de correspondance avec cet organisme mais, jusqu'à maintenant, nous n'avons pu nous réunir avec lui. C'est là une question qui nous préoccupe.

Un autre point, probablement plus important, est le fait que Cancopy n'a qu'un répertoire très restreint à l'heure actuelle. Celui-ci est limité aux publications commerciales exclusivement canadiennes. Par conséquent, dans la mesure où les universités et, jusqu'à un certain point, les collèges sont concernés, cette situation signifie qu'il y a un grand nombre de choses auxquelles nous n'avons pas accès. En d'autres mots, nous n'avons pratiquement pas accès aux travaux scientifiques et non commerciaux. Ce sont là les problèmes fondamentaux auxquels nous faisons face. Je vais maintenant demander à M. Boucher d'ajouter toute observation qu'il juge utile relativement à votre question.

**M. Boucher:** Monsieur le président, j'aimerais compléter la réponse de M. Pederson. Le fait est qu'il n'y a pas de société de gestion collective dans chaque secteur visé par le droit



## [Text]

There are collectives in other art forms, but there are many areas in which there are no collectives and, therefore, the copy-rights are not easily accessible.

I read the unrevised transcript of the evidence given by the representatives of the Department of Communications, as well as the evidence given yesterday by the representatives of Cancopy. I should like to suggest to this committee that the evidence is, in part, naive, with all of the respect that is due to the witnesses, because it paints a perfect world in which every author and every creator—not just author, but creator—is part of a single collective with which we can sit down and speedily bargain a licence, in fact a blanket licence, for access to the work.

If we look at the experience that we have had as an association with the Reprography Collective, our first letter to them dated September 7, inviting them to sit with us and negotiate a licence, was answered on November 6. Our letter sent November 22 remains unanswered to this day. So we have not yet started negotiations. That has inhibited a number of activities on our campuses where, in fact, to respect the law, we have had to inhibit the activities in terms of even access to the repertoire. One must remember that most of the copyright revisions in phase one were inspired by the idea that money generates the cultural work. In our universities, our researchers work with a number of creations which are just not generated for the purposes of royalty; they are generated for the purposes of disseminating knowledge, enhancing reputation, promotion, tenure, and so forth. Many of those works will not find their way into the collectives and are not part of the collective repertoire, as it is. So regardless of whether we can negotiate a licence with the Reprography Collective—and hopefully collectives in other areas of art form protected by copyright—and as long as those repertoires are not complete, then the access remains limited.

Through national treatment, the works from our major trading partners—the U.S., Britain, Japan—and our scientific partners—Germany and Russia—are protected in Canada as though they were Canadian works. To our knowledge, the only evidence we have of a bilateral agreement with the Reprography Collective is with France. Again, we have asked for their repertoire on two occasions and have received no reply.

As I said, I think the model described to this committee is the ideal model, but we are not living in an ideal world, we are living in a world which has limited capacities in terms of answering the problems respecting the impact on scholarships

## [Traduction]

d'auteur. Cancopy œuvre dans le domaine des droits de reprographie.

Il existe des sociétés de gestion collective pour d'autres formes d'art, mais il y a de nombreux secteurs pour lesquels de telles sociétés n'existent pas et, par conséquent, les droits d'auteur ne sont pas facilement accessibles.

J'ai lu la transcription non révisée du témoignage donné par les représentants du ministère des Communications, ainsi que celle du témoignage donné hier par les représentants de Cancopy. Je voudrais dire au comité que ces témoignages révèlent une certaine naïveté, avec tout le respect dû aux témoins, parce qu'ils font allusion à un monde parfait dans lequel chaque auteur et chaque créateur—non seulement l'auteur mais aussi le créateur—font partie d'une société de gestion collective avec laquelle nous pouvons nous asseoir et négocier rapidement la délivrance d'une licence, en fait d'une licence générale, pour permettre l'accès aux ouvrages.

Si nous jetons un coup d'œil sur l'expérience que nous avons acquise en tant qu'association avec la société de gestion collective de la reprographie, nous constatons que notre première lettre adressée à cette société le 7 septembre pour l'inviter à négocier la délivrance d'une licence a fait l'objet d'une réponse le 6 novembre. Par ailleurs, la lettre que nous avons envoyée le 22 novembre est toujours sans réponse. Par conséquent, nous n'avons pas encore entamé de négociations. Cette situation a entravé un certain nombre d'activités sur nos campus où, en fait, pour respecter la loi, nous avons même dû interdire l'accès au repertoire. Il faut se rappeler que la plupart des révisions apportées lors de la phase I à la législation sur le droit d'auteur se fondaient sur l'idée que l'argent stimule la création d'œuvres culturelles. Les chercheurs dans nos universités se servent d'un certain nombre d'ouvrages qui ne sont pas créés dans le but d'obtenir des redevances, mais plutôt pour diffuser des connaissances, bâtir une réputation, favoriser l'avancement ou l'obtention d'un poste, et ainsi de suite. Un grand nombre de ces ouvrages ne se retrouveront pas entre les mains de sociétés de gestion collective et ne font pas partie de leur repertoire. Par conséquent, l'accès demeure limité, indépendamment du fait que nous puissions négocier la délivrance d'une licence avec la société de gestion collective de la reprographie—et, on l'espère, avec de telles sociétés s'occupant d'autres formes d'art protégées par un droit d'auteur—tant et aussi longtemps que les repertoires ne seront pas complets.

En vertu de dispositions fédérales, les ouvrages provenant de nos principaux partenaires commerciaux, à savoir les États-Unis, la Grande-Bretagne et le Japon, ainsi que de nos partenaires scientifiques, c'est-à-dire l'Allemagne et l'Union soviétique, sont protégés au Canada tout comme s'il s'agissait d'œuvres canadiennes. À notre connaissance, la seule entente bilatérale conclue par la société de gestion collective de la reprographie l'a été avec la France. Je répète encore une fois que nous avons demandé à deux reprises d'avoir accès à leur repertoire et que nous n'avons pas reçu de réponse.

Comme je l'ai dit, je pense que le modèle décrit au comité correspond au scénario idéal, mais nous ne vivons pas dans un monde parfait: nous n'avons que des moyens limités pour faire face aux conséquences sur les bourses et le milieu universitaire

[Text]

and academe generally. That is very much inhibited by the simple desire to respect the legislation of this country.

**The Chairman:** Do the universities negotiate individually with the collectives, or is the national organization part of those negotiations? For example, I understand the provincial departments of education are the negotiators for the general school system.

Does each individual university have to negotiate on its own? I am not sure of the mechanics.

**Mr. Pederson:** We are attempting to have the Association of Universities and Colleges of Canada negotiate on behalf of the university community in this country. There is a small aberration, on which I am going to ask Mr. Boucher to comment, because there is, in fact, already a form of agreement that relates to the post-secondary system in the province of Quebec. That is something that will have to be taken into consideration as we try to negotiate something with the collective. In general, the effort is to have a single body negotiate on behalf of the university community as a whole.

**The Chairman:** The correspondence, to which you referred earlier and to which we have not received answers, came about as a result of correspondence initiated by the Canadian Association of Universities and Colleges in Canada?

**Mr. Pederson:** That is correct.

**Mr. Boucher:** If I can expand on that, Mr. Chairman, the procedure which seems to have been used with other collectives—perhaps the province of Quebec—is to negotiate a master agreement with a national association such as ours, leaving minor issues to be negotiated in individual licences, such as the actual cost of the licence once a tariff has been established by a national agreement.

If I may, the problem with the province of Quebec—which is not really a problem in my opinion—is that it operates under a master agreement. The signatures on that agreement are dated December, 1988, and the last signature is dated August, 1989. I understand now that that agreement gives Quebec access to the repertoire of the French Union Nationale des Écrivains du Québec (UNEQ) and because of a bilateral agreement with Cancopy, Quebec universities now have access within the limits of the licence to the repertoire of both of the collectives.

**The Chairman:** Does that collective in Quebec cover English-speaking works or just French-speaking works?

**Mr. Boucher:** My understanding is that because of the bilateral agreement between UNEQ and Cancopy, they now have access to the Cancopy repertoire as well as the UNEQ repertoire and because of bilateral agreements they now access to French and at least the Belgium repertoire of the collectives.

Repertoires have limits. They are not broad and all encompassing of the works we need to access in order to advance knowledge in science.

[Traduction]

en général. La solution du problème est rendue beaucoup plus difficile en raison de la législation en place.

**Le président:** Les universités négocient-elle de façon individuelle avec les sociétés de gestion collective ou l'association nationale participe-t-elle à ces négociations? Par exemple, si je ne m'abuse, ce sont les ministères provinciaux de l'Éducation qui négocient pour le système scolaire en général.

Est-ce que chaque université doit négocier individuellement? Je ne suis pas très au courant des mécanismes.

**M. Pederson:** Nous essayons de faire en sorte que l'Association des universités et collèges du Canada négocie au nom des universités du pays. Il y a une certaine aberration ici et je vais demander à M. Boucher de donner plus de précisions. En fait, il existe déjà une forme d'entente concernant le système d'éducation postsecondaire dans la province de Québec. C'est là un aspect dont il faudra tenir compte au moment où nous essaierons de négocier une entente avec la société de gestion collective. En général, on s'efforce d'avoir un seul organisme qui négocie au nom de l'ensemble des universités.

**Le président:** Les lettres auxquelles vous faisiez allusion plus tôt et auxquelles nous n'avons pas reçu de réponses ont été envoyées par l'Association canadienne des universités et collèges du Canada?

**M. Pederson:** C'est exact.

**M. Boucher:** J'aimerais apporter plus de précisions, monsieur le président. La procédure qui semble avoir été adoptée avec d'autres sociétés de gestion collective,—peut-être la province de Québec—, consiste à négocier une entente-cadre avec une association nationale telle que la nôtre, de façon qu'il ne reste que des points secondaires à négocier au moment de la délivrance de licences individuelles, par exemple, le coût de cette licence, une fois qu'un tarif a été établi dans le cadre d'une entente nationale.

Le problème avec la province de Québec, si je puis m'exprimer ainsi,—et ce n'est pas vraiment un problème selon moi—, tient au fait que l'accord conclu est une entente-cadre. Les signatures qui figurent sur cet accord sont datées du mois de décembre 1988, la dernière ayant été apposée en août 1989. Sauf erreur, cette entente donne à la province de Québec accès au répertoire de l'Union nationale des écrivains du Québec (UNEQ) et, en vertu d'une entente bilatérale avec Cancopy, les universités québécoises ont maintenant accès, sous réserve des limites applicables à la licence, au répertoire des deux sociétés de gestion collective.

**Le président:** Cette société de gestion collective au Québec a-t-elle des ouvrages de langue anglaise ou uniquement de langue française?

**M. Boucher:** Si je comprends bien, étant donné l'entente bilatérale conclue entre l'UNEQ et Cancopy, les intéressés ont maintenant accès au répertoire de Cancopy ainsi qu'à celui de l'UNEQ; de même, en vertu d'ententes bilatérales, ils ont maintenant aussi accès au moins au répertoire des sociétés de gestion collective française et belge.

Les répertoires ont des limites. Ils ne sont pas très vastes et ne comprennent pas tous les ouvrages auxquels nous devons avoir accès pour faire avancer les connaissances scientifiques.



[Text]

**The Chairman:** Are there any further questions?

**Senator Marsden:** Mr. Chairman, I should like to thank the witnesses for this brief, which is very helpful. I am glad they raised the question of property rights, because clearly this is what this is all about, property rights and public interest.

If you read the testimony given yesterday, you will know that my colleague, Senator Frith, is opposed to my bill on the grounds that it will not permit negotiation. I will paraphrase what he said yesterday. His view is that if Bill S-8 were to pass into law, one side or the other could say, "These are not reasonable terms and conditions" and withdraw.

As I am sure you are aware, that is not my intention. My intention is that you go to the courts to decide that.

May I ask for your interpretation of the bill?

**Mr. Pederson:** Having just arrived late this afternoon, I have not had an opportunity to review the unrevised transcripts.

**Mr. Boucher:** On that issue, we raised a possible—and I would say more than plausible—interpretation of your amendment. I think it would be unfair to the courts in this country to conclude that because we cannot agree at the negotiation with a collective that is set up to exploit commercial copyrights, that would give rise to the exemption when the existing legislation provides a mechanism to break any impasse in the negotiations.

I think it would be unfair to conclude that the courts would simply say that because there is an impasse the conditions of access are unreasonable and you do not have to go to the Copyright Board.

Our interpretation of the clause is that in order for it to apply it must first apply to a work which is not accessible through a repertoire of a collective, otherwise the courts would force the use of the impasse resolution mechanism that is in the legislation.

It is always difficult to assure anyone of the interpretation that a court will place on legislation, but I think we have to express enough confidence in the courts of this country to resolve what would obviously be a conflict between two clauses of the bill, one giving access to a resolution mechanism. To get around that mechanism the courts would use a reasonable interpretation, which is, if the negotiations are on with a collective governed by the Copyright Board, then no terms can be unreasonable to the point of raising the exemption covered in your amendment.

**Senator Marsden:** The implication of what you are saying is that you understand Bill S-8 to give either side access to the courts?

**Mr. Boucher:** I think Bill S-8 gives access to the courts by way of a defence on an infringement action, but the defence

[Traduction]

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions?

**Le sénateur Marsden:** Monsieur le président, j'aimerais remercier les témoins de leur mémoire très utile. Je suis heureuse qu'ils aient soulevé la question des droits de propriété, parce que c'est bien ce dont il s'agit, les droits de propriété et l'intérêt public.

Si vous lisez lu le témoignage donné hier, vous saurez que mon collègue, le sénateur Frith, s'oppose au projet de loi au motif que celui-ci ne permettra pas la négociation. Je vais rappeler ce qu'il a dit hier: selon lui, si le projet de loi S-8 est adopté, l'une des deux parties pourraient dire à l'autre: «Ce ne sont pas des conditions raisonnables» et se retirer de la table des négociations.

Je suis convaincue que vous savez que ce n'est pas là mon intention. Ce que je veux, c'est que vous puissiez aller devant les tribunaux pour qu'ils tranchent cette question.

Puis-je vous demander de nous donner votre interprétation du projet de loi?

**M. Pederson:** Étant donné que je suis arrivé tard cet après-midi, je n'ai pas eu le temps de lire les transcriptions non révisées.

**M. Boucher:** En ce qui a trait à cette question, nous avons une interprétation possible—et je dirais même plausible—de votre amendement. Je pense qu'il serait injuste, à l'égard des tribunaux du pays, de conclure qu'étant donné que nous ne pouvons nous entendre dans le cadre des négociations avec une société de gestion collective créée pour exploiter des droits d'auteur commerciaux, ou pourrait se prévaloir de l'exemption lorsque la législation en vigueur prévoit un mécanisme pour se sortir de toute impasse dans les négociations.

Je pense qu'il serait injuste de conclure que les tribunaux décideraient tout simplement qu'étant donné qu'il y a impasse, les conditions d'accès sont déraisonnables et qu'il n'est pas nécessaire d'aller devant la Commission du droit d'auteur.

Notre interprétation de la disposition est la suivante: pour que celle-ci s'applique, elle doit d'abord s'appliquer à un ouvrage qui n'est pas accessible par l'entremise d'un répertoire de société de gestion collective; sinon, les tribunaux contraindraient les intéressés à recourir au mécanisme de règlement des différends qui est prévu dans la loi.

Il est toujours difficile d'être certain de l'interprétation qu'un tribunal donnera d'une disposition législative, mais je pense qu'il faut faire confiance aux tribunaux du pays quant à leur capacité de régler ce qui serait de toute évidence un conflit entre deux dispositions du projet de loi, dont l'une donne accès à un mécanisme de règlement. Pour contourner ce mécanisme, les tribunaux se serviraient d'une interprétation acceptable, à savoir que si les négociations se déroulent avec une société de gestion collective régie par la Commission du droit d'auteur, aucune condition ne peut être déraisonnable au point qu'il y ait lieu d'invoquer l'exemption visée par votre amendement.

**Le sénateur Marsden:** Ce que vous dites signifie que, selon vous, le projet de loi S-8 permet aux deux parties de recourir aux tribunaux?

**M. Boucher:** Je pense que le projet de loi S-8 permet d'aller devant les tribunaux pour se défendre contre une violation du



[Text]

would not be maintained by the court as a valid defence if, in fact, the work was accessible through a collective and an impasse resolution through the Copyright Board was accessible.

**Senator Kirby:** Given your comments on the difficulty you are having in getting into meaningful negotiations with Cancopy, and given Cancopy's views on Bill S-8, which they expressed very strongly and clearly just yesterday, it seems to me that part of your dilemma is that there is no pressure on the other side, as it were, to enter into meaningful negotiations at this stage of the game. I am not saying that Cancopy is deliberately stalling, because I do not know that. I am simply making the observation that there is no particular pressure to persuade Cancopy to do that. I understand that Bill S-8 obviously, from your point of view, removes that pressure from you, since it essentially solves your problem.

**Senator Marsden:** No.

**Senator Kirby:** Well, it buys time. I suppose that one conceivable option—and I would like your reaction to it—is the situation in which you find yourselves if Bill S-8 is passed by Parliament. It will then have a proclamation date something like six or nine months down the road, but at least there would be a fixed time in future at which it will come into force. What will happen if during that period of time successful negotiations are not completed? Historically speaking from my own experience, nothing helps settle things quite so quickly as a deadline at the end of which something happens that you do not like.

**Mr. Boucher:** Senator, I think that the responses to your observations are as follows: First, we do not interpret Bill S-8 as impacting in any way upon the negotiations that we may undertake with Cancopy. The only time it may have an impact is if we invited Cancopy to negotiate and they have not negotiated with us.

As you know, under the provisions of Bill C-60, now part of the Copyright Act, the Copyright Board can settle the terms of a licence. It does not have the jurisdiction to award a licence where it is denied, so that would be the only impact upon Cancopy.

At this point in time, to be fair, I do not think Cancopy is avoiding negotiations with the post-secondary sector. I think they are just overwhelmed with the need to negotiate everything at once, including the collection of its own repertoire, while at the same time it must negotiate with Treasury Board, with ten departments of education, with at least us and with potentially nine member institutions. They have not yet touched the colleges, the businesses and the other associations. I simply think that it is premature at this point in time to expect Cancopy to cover the territory. At the same time, any-

[Traduction]

droit d'auteur, mais cette défense ne serait pas reconnue par le tribunal comme une défense acceptable si, en fait, l'ouvrage était accessible par l'entremise d'une société de gestion collective et qu'il était possible de régler l'impasse en allant devant la Commission du droit d'auteur.

**Le sénateur Kirby:** Compte tenu de vos observations sur les difficultés que vous avez à entamer des négociations avec Cancopy, et compte tenu de l'opinion de Cancopy sur le projet de loi S-8, opinion que l'intéressé a formulée de façon très claire hier, il me semble qu'une partie du dilemme découle du fait qu'il n'y a pas de pression exercée sur l'autre partie pour entamer des négociations concrètes à ce stade-ci. Je ne dis pas que Cancopy se laisse tirer l'oreille de façon délibérée: je ne le sais pas. Je signale simplement qu'il n'y a rien qui incite Cancopy à agir de la sorte. Si je comprends bien, il est évident, de votre point de vue, que le projet de loi S-8 vous enlève cette pression, étant donné qu'il règle essentiellement votre problème.

**Le sénateur Marsden:** Non.

**Le sénateur Kirby:** En tout cas il permet de gagner du temps. Je suppose qu'une solution possible—et j'aimerais connaître votre opinion à ce sujet—est la situation dans laquelle vous vous trouverez si le projet de loi S-8 est adopté par le Parlement. Une date de proclamation serait alors fixée six ou neuf mois plus tard, mais au moins il y aurait une date précise dans l'avenir à laquelle cette mesure législative entrera en vigueur. Que ce passera-t-il si, au cours de cette période, il n'y a pas de négociations qui aboutissent? Si je me fie à mon expérience, je constate que rien ne favorise autant un règlement rapide des questions litigieuses qu'un délai au terme duquel doit se produire un événement que les intéressés appréhendent.

**M. Boucher:** Monsieur le sénateur le sénateur, je pense que les réponses à vos observations peuvent être formulées de la façon suivante. Premièrement, nous n'interprétons pas le projet de loi S-8 comme ayant une incidence quelconque sur les négociations que nous pourrions entreprendre avec Cancopy. Ce projet de loi pourra uniquement avoir une incidence si nous invitons Cancopy à négocier et que cette entreprise ne le fasse pas.

Comme vous le savez, en vertu des dispositions du projet de loi C-60, qui font maintenant partie de la Loi sur le droit d'auteur, la Commission du droit d'auteur peut déterminer les modalités relatives à l'octroi d'une licence. La Commission n'est pas habilitée à délivrer une licence si celle-ci a déjà été refusée; par conséquent, ce serait la seule répercussion sur Cancopy.

Pour être honnête, je dois dire que je ne crois pas que Cancopy essaie actuellement d'éviter de négocier avec le secteur de l'enseignement postsecondaire. Je pense que cette entreprise est tout simplement dépassée par la nécessité de négocier tout au même moment, y compris au sujet de son propre répertoire, alors qu'elle doit en même temps traiter avec le Conseil du Trésor, avec dix ministères de l'Éducation, avec nous et peut-être avec neuf institutions membres. Cancopy n'a pas encore eu de contacts avec des collèges, des entreprises et d'autres associations. Je pense tout simplement qu'il est prématuré à ce

## [Text]

one who is not in the order of priority of Cancopy must respect the law or run the risk of infringement. I do not want to cast any kind of aspersion on Cancopy. I just think they are overwhelmed.

In terms of setting a deadline through proclamation, what our written brief suggests is the enactment of Bill S-8 now. Make it law. If the problems that we have raised are not resolved—and some of them will not be; I know that, because the limit of repertoire access is not going to be resolved once we get a licence—if Bill S-8 is enacted now and if phase two comes out and conforms to the consultation process that we were involved in, then let the government consider repealing Bill S-8 and the amendment that it brings into the Copyright Act as part of phase two.

**Senator Kirby:** That is another way around the problem, I agree.

**The Chairman:** Are there any further questions? Your evidence, along with the other representations that have been made, is certainly building quite an impressive case.

**Senator Marsden:** Mr. Chairman, before these witnesses leave, could their written submission be appended to today's proceedings?

**The Chairman:** Yes, if that is your wish.

**Senator Marsden:** I move that the brief be appended. It is particularly useful and addresses a number of questions that have come up in earlier hearings. It was not read in its entirety into the record tonight.

**The Chairman:** Fine. It is a useful document and in it the witnesses go further than Bill S-8. I think it would be useful to have it on the record.

*(For text of brief, see Exhibit A-34).*

**The Chairman:** Gentlemen, on behalf of the committee, I thank you for being with us tonight and for the input that you have given to Bill S-8.

Honourable senators, we will move on to our discussion of Bill C-28. We have with us representatives of NOREX Leasing Inc., Mr. David A. Dooher, Vice-President, Mr. David Adams, Vice-President and Mr. Robert Winskel, Assistant Vice-President. I presume that Mr. Dooher will be the spokesperson. I would ask him to introduce the other representatives at the table and to proceed with his presentation.

**Mr. David A. Dooher, Vice-President, NOREX Leasing Inc.:** Good evening, Mr. Chairman. Seated to my right is Mr. Adams and to my left is Mr. Winskel.

We would first like to thank the committee for allowing us the opportunity to appear, especially at this stage of your deliberations on Bill C-28. We apologize for not providing you with the brief beforehand. If I may, I would like to take a few moments to explain who we are and why we have requested this appearance.

## [Traduction]

stade-ci de s'attendre à ce que Cancopy puisse faire tout cela. Cela étant dit, quiconque ne se trouve pas sur la liste de priorités de Cancopy doit respecter la loi ou alors, risquer de commettre une infraction. Je ne veux pas laisser planer ce genre de doute à l'égard de Cancopy. Je pense tout simplement que l'entreprise est débordée.

Pour ce qui est de fixer un délai par voie de proclamation, je signale que nous proposons, dans notre mémoire, l'adoption immédiate du projet de loi S-8. Si les problèmes que nous avons soulevés ne sont pas réglés,—et certains ne le seront pas; je le sais parce que les limites de l'accès au répertoire ne seront pas éliminées dès que nous obtiendrons une licence—, si le projet de loi est adopté maintenant et que la phase II est mise en œuvre et est conforme au processus de consultation auquel nous avons participé, alors le gouvernement devrait envisager l'abrogation du projet de loi S-8 et la modification qu'il apporte à la Loi sur le droit d'auteur comme faisant partie de la phase II.

**Le sénateur Kirby:** Je conviens que c'est une autre façon de contourner le problème.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions? Votre témoignage ainsi que les autres démarches qui ont été faites constituent certainement des arguments de poids.

**Le sénateur Marsden:** Monsieur le président, est-ce que le mémoire des témoins pourrait être annexé au procès-verbal d'aujourd'hui?

**Le président:** Oui, si vous le voulez.

**Le sénateur Marsden:** Je propose que le mémoire soit annexé. Il est particulièrement utile et traite d'un certain nombre de questions qui ont été soulevées au cours d'audiences antérieures. Il n'a pas été lu intégralement ce soir.

**Le président:** C'est bien. Il s'agit d'un document utile dans lequel les observations des témoins dépassent le seul cadre du projet de loi S-8. Je pense qu'il serait utile que ce document fasse partie du compte rendu de la séance.

*(Pour le texte du mémoire, voir pièce A-34).*

**Le président:** Messieurs, je vous remercie au nom du Comité d'être venus ici ce soir et de nous avoir fait part de vos observations sur le projet de loi S-8.

Honorables sénateurs, nous passons maintenant à l'examen du projet de loi C-28. Nous avons avec nous les représentants de NOREX Leasing Inc., soit M. David A. Dooher, vice-président, M. David Adams, vice-président, et M. Robert Winskel, vice-président adjoint. Je présume que M. Dooher sera le porte-parole. Je voudrais lui demander de présenter les personnes que l'accompagnent puis de faire son exposé.

**M. David A. Dooher, vice-président, NOREX Leasing Inc.:** Bonsoir, monsieur le président. M. Adams est assis à ma droite et M. Winskel, à ma gauche.

Nous voulons d'abord remercier le comité de nous avoir donné l'occasion de comparaître, surtout à ce stade-ci de ses délibérations sur le projet de loi C-28. Nous nous excusons de ne pas vous avoir remis le mémoire à l'avance. Si vous me le permettez, j'aimerais prendre quelques minutes pour vous dire



[Text]

Norex Leasing Inc. is an independently-owned Canadian company that has been actively involved in the equipment leasing industry since 1952. We operate ten offices from coast to coast and employ a staff of some 325 people. Our aggregate lease portfolios are in excess of \$800 million and our lessee base is approximately 75,000, heavily weighted toward small to mid-size companies, consumers and professionals; in other words, a very representative cross-section of the Canadian economy. We qualify as a principal business leasing corporation under the Income Tax Act.

We are here tonight to discuss and register our strong objection to the inconsistencies and unfairness of the provisions of Bill C-28 regarding the applicability of the large corporations tax to the financial services sector, in particular the preferential treatment accorded lending institutions versus leasing companies.

Historically, leasing has always competed against loans as an alternate means of acquiring needed equipment. When an end user, be he a small businessman, a doctor or a consumer, decides to acquire new equipment, he basically has three choices: He can pay cash, he can borrow the money to buy the equipment, or he can enter into a lease contract for the equipment. Given this fact, it is an obvious conclusion that leasing companies are in direct competition with lending institutions such as the major banks, trust and finance companies.

Within the provisions of Bill C-28 and the accompanying regulations regarding leasing rules, the government has directed that, for the purpose of determining a lessor's taxable income, after April 1989, leases on certain specified properties are deemed not to be leases at all, but loans. Accordingly, a lessor's capital cost allowance is restricted to the lesser of recovery of principal under a deemed loan calculation or the capital cost allowance that would otherwise have been available. This has effectively eliminated the ability of lessors to defer income tax on financial statement earnings for new leases entered into after April 27, 1989.

In addition, subsection 16.1 (1) of Bill C-28 contains provisions for a lessee and lessor to file a joint election whereby the lessee is treated as though he had borrowed an amount equal to the fair market value of the leased property and acquired the property directly. This subsection goes on to state that "for tax purposes the rental payments made under the lease will be treated not as rent but as blended payments of principal and interest on the loan." One major difference here is that the lessee's capital cost allowance on the equipment is not restricted.

It appears clear from these provisions that—

**The Chairman:** Is that last word "not restricted"?

**Mr. Doohar:** Yes, not restricted.

[Traduction]

qui nous sommes et vous expliquer pour quelle raison nous avons demandé à comparaître.

Norex Leasing Inc. est une entreprise canadienne indépendante qui est active depuis 1952 dans l'industrie du crédit-bail de biens d'équipement. La compagnie compte dix bureaux d'un océan à l'autre et emploie environ 325 personnes. La valeur globale de notre matériel de location dépasse 800 millions de dollars et nous avons approximativement 75 000 clients, surtout des petites et moyennes entreprises, des consommateurs et des professionnels; en d'autres mots, nous desservons un groupe très représentatif de l'économie canadienne. Nous avons le statut de corporation exploitant une entreprise principale, en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu.

Nous sommes ici ce soir pour faire part de notre vive opposition au manque de cohérence et d'équité qui caractérise les dispositions du projet de loi C-28 qui ont trait à l'applicabilité de l'impôt sur les sociétés au secteur des services financiers, et en particulier le traitement préférentiel accordé aux établissements de crédit, par rapport aux sociétés de crédit-bail.

Historiquement, le crédit-bail a toujours été en concurrence avec les prêts en tant que moyen d'obtenir du matériel. Lorsqu'un utilisateur ultime, qu'il s'agisse d'un homme d'affaires exploitant une petite entreprise, d'un médecin ou d'un consommateur, décide d'acquérir du nouveau matériel, il a essentiellement trois possibilités. Il peut payer comptant, il peut emprunter l'argent nécessaire pour acheter l'équipement, ou il peut passer un contrat de crédit-bail. Par conséquent, il va de soi que les sociétés de crédit-bail sont en concurrence directe avec les établissements de crédit tels que les grandes banques et les sociétés de fiducie et de financement.

Aux termes des dispositions du projet de loi C-28 et des règlements relatif au crédit-bail, le gouvernement a décidé qu'à partir d'avril 1989, les contrats de location sur certains biens désignés ne seront pas réputés être des baux, mais des prêts aux fins du calcul du revenu imposable du bailleur. Par conséquent, la dépréciation pour amortissement réclamée par le bailleur doit être limitée au moindre des montants suivants: la proportion de capital recouvré selon une méthode de calcul s'appliquant aux prêts, ou la dépréciation pour amortissement à laquelle il aurait autrement droit. Cette mesure empêchera effectivement les bailleurs de reporter le paiement de l'impôt sur des gains figurant aux états financiers à l'égard des nouveaux contrats de location conclus après le 27 avril 1989.

En outre, le paragraphe 16.1(1) du projet de loi C-28 dispose que le preneur et le bailleur peuvent déclarer conjointement que le preneur est réputé avoir emprunté un montant égal à la juste valeur marchande du bien loué et l'avoir acquis directement. Un peu plus loin dans ce paragraphe, il est dit que les montants de loyer payés en vertu du bail «sont réputés être des paiements de principal et d'intérêt réunis» sur le prêt. Une différence importante réside dans le fait que le droit du preneur à la déduction pour amortissement sur les biens loués n'est assujettie à aucune restriction.

Il semble évident, à la lecture de ces dispositions, que...

**Le président:** Avez-vous bien dit «n'est assujettie à aucune restriction»?

**M. Doohar:** Exactement.



*[Text]*

It appears clear from these provisions that the government has deemed that for tax purposes a lease is not a lease, it is a loan—regardless of either the legal or accounting treatment of the underlying agreement.

Now for the inconsistency, and, in our minds, total unfairness of clause 29 dealing with the large corporations tax. Under this clause, a leasing company that is required to treat its leases as loans for income tax purposes must now treat these same leases as leases in determining its capital base for calculation of the large corporations tax payable and receives no deduction as an eligible investment. As the lessor is unable to pass on this incremental tax to its existing asset base, we calculate that the after-tax profit of those assets will be reduced by some 22 per cent in 1990. This is a major setback to earnings and, hence, to the financial stability of the typical leasing corporation. It also places a financial comparison of leasing versus borrowing at a further competitive disadvantage.

At this point I would ask that Mr. Adams and Mr. Winskel be allowed to provide their insight and expertise to this presentation.

**Mr. David Adams, Vice-President, Norex Leasing Limited:** Thank you, Mr. Doohier. There are three issues here that we would like to go into more detail on.

First, what is our concern with the large corporations tax? Secondly, what is the definition of the taxable capital base? Thirdly, what are our recommendations on this issue?

First, what is our concern with the large corporations tax? As Mr. Doohier pointed out, the thrust of Bill C-28 with respect to leasing companies is to treat leases the same as loans, for tax purposes. Bill C-28 has also imposed a large corporations tax, a non-deductible charge of .175 per cent, on taxable capital employed in Canada. The large corporations tax is already slated to be increased to .2 per cent effective January 1, 1991. We feel that this tax is particularly discriminatory to leasing companies because our taxable capital approximates our leasing assets.

As a principal business leasing corporation, Norex's taxable capital base would approximate 90 per cent of our total assets, while financial institutions' taxable capital supporting their loan portfolio would only average in the range of 6 per cent to 10 per cent. In other words, the incremental costs to Norex for each dollar of leasing assets will be roughly 10 times higher than for each dollar of loans for the financial institution.

Financial institutions will also have more ability to offset the large corporations tax with the federal surtax, because the large corporations tax represents a smaller tax in relationship to the total income tax base. For Norex, the large corporations tax is 17.5 cents on every \$100 of leasing assets. The value of the savings of the federal surtax is estimated at one cent.

*[Traduction]*

Il semble évident, à la lecture de ces dispositions, qu'aux fins du calcul de l'impôt, le gouvernement considère qu'un bail n'est pas un bail, mais un prêt—peu importe le statut légal ou comptable du contrat en cause.

J'aimerais maintenant parler de l'illogisme et, à notre avis, de l'injustice flagrante de l'article 29 relatif à l'impôt des grandes corporations. En vertu de cet article, une entreprise de crédit-bail qui est tenue de traiter ses baux comme des prêts aux fins du calcul de son revenu imposable, doit maintenant traiter ces mêmes baux comme des baux pour déterminer la base de calcul de l'impôt à payer par les grandes corporations et elle ne reçoit aucune déduction pour placements admissibles. Comme le bailleur ne peut imputer cet impôt supplémentaire à son actif réel, nous estimons que le bénéfice après impôt sur ces éléments d'actif sera réduit d'environ 22 p. 100 en 1990. C'est là une importante diminution des revenus et, partant, de la stabilité financière de la majorité des sociétés de crédit-bail. Cette disposition place également les entreprises de crédit-bail dans une position concurrentielle encore plus désavantageuse par rapport aux sociétés de prêt.

Je vous demanderai maintenant de permettre à MM. Adams et Winskel de vous faire part de leurs point de vue et expériences concernant cette question.

**M. David Adams, vice-président, Norex Leasing Limited:** Merci beaucoup, monsieur Doohier. Il y a trois points que j'aimerais approfondir.

Le premier concerne l'impôt des grandes corporations. Le deuxième se rapporte à la définition du capital imposable. Enfin, je vous parlerai de nos recommandations à ce sujet.

Premièrement, quelles sont nos préoccupations à propos de l'impôt des grandes corporations? Comme M. Doohier l'a signalé, le principe qui sous-tend le projet de loi C-28 en ce qui concerne les sociétés de crédit-bail consiste à accorder aux baux le même traitement qu'aux prêts aux fins du calcul de l'impôt. Le projet de loi C-28 nous assujettit également à l'impôt des grandes corporations, c'est-à-dire à l'impôt non déductible de 0,175 p. 100 sur le capital imposable utilisé au Canada, qui sera porté à 0,2 p. 100 à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1991. Nous estimons que cet impôt est particulièrement discriminatoire envers les sociétés de crédit-bail, parce que notre capital imposable équivaut à peu près à nos biens en location.

En tant que société ayant le crédit-bail pour principale activité, le capital imposable de Norex équivaudrait à environ 90 p. 100 de l'ensemble de ses biens, tandis que le capital imposable des institutions financières ne représenterait en moyenne que 6 à 10 p. 100 de leur portefeuille de prêt. Autrement dit, les coûts supplémentaires que devra assumer Norex pour chaque dollar de biens qu'elle a en location seront, grosso modo, 10 fois plus élevés que ceux des institutions financières à l'égard de leurs prêts.

Les institutions financières pourront également compresser l'impôt des grandes corporations au moyen de la surtaxe fédérale, du fait que dans leurs cas, le montant de l'impôt des grandes corporations est peu élevé par rapport à leur revenu total. Dans le cas de Norex, l'impôt des grandes corporations représentera 17,5 cents par tranche de 100 \$ de biens en location. La surtaxe fédérale économisée est de l'ordre de un cent.

## [Text]

**The Chairman:** One cent for Norex?

**Mr. Adams:** That is correct.

As Norex cannot pass this incremental tax onto its existing asset base at June 30, 1989, the after-tax profit of those assets at that time has been reduced significantly. This is a major setback to our earnings and the financial stability of our corporation.

For 1990, Norex is forecasting that the net cost of the large corporations tax will be approximately 12 per cent of our pre-tax earnings and will reduce our return on assets from .74 per cent to .58 per cent, or a 22 per cent decrease on our return in equity. That is a major blow to our corporation.

For new leases that are negotiated after June 30, 1989, the incremental cost of passing on the large corporations tax to our small and medium-sized businesses is approximately 30 basis points, or .3 per cent. That is what we will have to charge in order to pass on fully this tax to the end users. This places a financial comparison of leasing versus borrowing at a further competitive disadvantage.

The concept was that the large corporations tax was designed so that small business would be exempt. However, small businesses that are the primary users of lease financing, will end up paying the large corporations tax on new equipment if they lease rather than borrow. We do not feel that this was the desired intent of the new legislation.

I will now turn the floor over to Mr. Winskel for discussion on the definition of the taxable capital base.

**Mr. Robert Winskel, Assistant Vice-President, Norex Leasing Limited:** When the government drafted the large corporation tax it defined all Canadian businesses to be split into two categories. One category is the "financial institution". This category comprises the banks, trust companies, insurance corporations, brokerage houses, loan and mortgage corporations. The other category is the "non-financial institution". This definition is simple: it is everyone else.

The government further defined "taxable capital" of the two categories of business. These definitions are quite different. For defined financial institution "taxable capital" means simply that it is stock capital, retained earnings, reserves, surpluses and long-term debentures or subordinated debt. From this base it can deduct its investments in related Canadian financial institutions.

For the non-financial corporations the base is much different. It includes capital retained earnings and reserves similar to the financial definition, but also includes all interest-bearing debt and any other debt outstanding for a term greater than one year. From this base you are allowed to deduct only your allowable investments, which are primarily commercial loans. This does not include lease receivables.

## [Traduction]

**Le président:** Un cent, pour Norex?

**M. Adams:** Exactement.

Comme Norex ne peut imputer cette taxe supplémentaire à l'ensemble de son actif au 30 juin 1989, le bénéfice après impôt réalisé sur cet actif à cette date est sensiblement réduit. C'est une importante diminution de nos revenus et de notre stabilité financière.

Pour l'année 1990, Norex prévoit que le coût net de l'impôt des grandes corporations sera d'environ 12 p. 100 de ses revenus avant impôt et qu'il réduira son rendement sur l'actif de 0,74 p. 100 à 0,58 p. 100, ce qui équivaudra à une baisse de 22 p. 100 du rendement sur ses avoirs propres. C'est un coup dur pour cette société.

Pour les nouveaux baux qui seront négociés à partir du 30 juin 1989, le coût supplémentaire qui se répercutera sur nos petites et moyennes entreprises en raison de l'impôt des grandes corporations représentera 30 points de base, ou 0,3 p. 100. C'est ce que nous devons exiger pour nous décharger complètement de cette taxe sur le consommateur final. Cela place les sociétés de crédit-bail dans une position concurrentielle encore plus désavantageuse par rapport à celle des sociétés de prêt.

En principe, l'impôt des grandes corporations était conçu de façon à en exempter les petites entreprises. Cependant, ces entreprises, qui sont les principaux clients des sociétés de crédit-bail, finiront par payer l'impôt des grandes corporations sur les nouvelles pièces d'équipement, si elles décident de les louer plutôt que d'emprunter. À notre avis, telle n'est pas l'intention de la nouvelle loi.

Je passe maintenant la parole à M. Winskel qui traitera de la définition du capital imposable.

**M. Robert Winskel, vice-président adjoint, Norex Leasing Limited:** Quand le gouvernement a rédigé les dispositions relatives à l'impôt des grandes corporations, il avait prévu que les entreprises canadiennes seraient divisées en deux catégories, la première étant les «institutions financières», c'est-à-dire les banques, les sociétés de fiducie, les compagnies d'assurance, les maisons de courtage, les sociétés de prêts et d'hypothèques. L'autre catégorie comprend les institutions non financières. Celles-ci sont faciles à définir: elles comprennent tous les autres types d'entreprise.

Puis, le gouvernement a défini le «capital imposable» auquel devaient être assujetties ces deux catégories d'entreprises. Chacune d'elle a une définition bien différente. Pour une institution financière, le «capital imposable» représente simplement son capital-actions, ses bénéfices non répartis, ses réserves, son surplus d'apport et ses débentures à long terme ou ses dettes subordonnées. De ce montant, elle peut déduire ses placements dans des institutions financières canadiennes liées.

Pour une société non financière, la base est très différente. Son capital imposable comprend les bénéfices non répartis et les réserves, tout comme une institution financière, mais aussi les titres de dettes portant intérêt et tout solde de dette dont l'échéance dépasse un an. Les entreprises non financières n'ont donc le droit de déduire que leurs placements admissibles,



[Text]

In summary, a leasing corporation provides a financial service. We have to have the capital structure similar to that of a defined financial institution in order to compete effectively in the marketplace. However, the defined definition of "taxable capital" puts us at a distinct disadvantage when competing with defined financial institutions.

Basically, leasing companies have to include in our taxable capital all of our interest-bearing debt, while the lending institutions that we compete against do not have to include the interest-bearing deposits that they have raised from their customer base.

Mr. Doohar will now cite our recommendations.

**Mr. Doohar:** As previously stated, the large corporations tax as currently drafted is discriminatory to leasing companies and the small and medium-sized Canadian companies that depend on equipment leasing to finance the growth of their business.

Norex recommends the following two-part solution to mitigate some fairness: First, is Part 1. Principal leasing corporations such as Norex—and as defined by the regulation 1100 subsection 16 of the Income tax Act—would be subject to the large corporations tax on the same basis as financial institutions. Our taxable capital would be defined as our capital, retained earnings, reserves and other long-term subordinated debt, and debentures with an original term greater than five years. This would put leasing in the same category as banks and trusts in determining taxable capital and would place leasing on the same playing field as loans.

**Mr. Adams:** This proposal matches the direction of the new leasing rules, which are designed to have leases treated in exactly the same manner as loans, for income tax purposes.

In order to balance off the potential revenue loss from leasing companies, the taxable capital base for non-financial corporations would be revised to include the obligations payable for capitalized leases. This would have the effect of treating obligations payable for capitalized leases on the same basis as loans for the end user of equipment. Small business would have to add the lease obligation to taxable capital but would still be governed by the overriding \$10 million exemption. The net effect is that this discriminatory tax for leasing companies and for small- and medium-sized businesses which lease equipment has now been shifted to the large corporations which lease equipment and which have taxable capital in excess of \$10 million.

The increase in the cost of the large corporations tax to these large companies would still be subject to reduction from the 3 per cent federal surtax otherwise payable.

[Traduction]

c'est-à-dire principalement leurs prêts commerciaux. Cela n'inclut pas les loyers à recevoir.

Bref, une société de crédit-bail fournit un service financier. Elle a à peu près la même structure de capital qu'une institution financière pour pouvoir soutenir efficacement la concurrence sur le marché. La définition de l'expression «capital imposable» figurant dans la loi la place toutefois dans une position concurrentielle désavantageuse par rapport aux institutions financières.

Essentiellement, les sociétés de crédit-bail doivent inclure dans leur capital imposable tous leurs titres de dettes portant intérêt, tandis que les sociétés de prêts, avec qui elles sont en concurrence, ne sont pas obligées d'inclure les dépôts que leur confient leurs clients, même s'ils portent intérêt.

M. Doohar vous énoncera maintenant nos recommandations.

**M. Doohar:** Comme on l'a déjà signalé, les dispositions du projet de loi se rapportant à l'impôt des grandes corporations sont discriminatoires envers les sociétés de crédit-bail et les petites et moyennes entreprises canadiennes qui financent l'équipement dont elles ont besoin pour se développer au moyen de la formule du crédit-bail.

Pour atténuer cette injustice, Norex recommande une solution en deux volets. Le premier concerne la partie I de la loi. Les principales sociétés de crédit-bail, comme Norex—celles définies en vertu du règlement 1100 découlant de l'article 16 de la Loi de l'impôt sur le revenu—seraient assujetties à l'impôt des grandes corporations au même titre que les institutions financières. Leur capital imposable serait défini comme étant leur capital, leurs bénéfices non répartis, leurs réserves, leurs autres titres de dettes subordonnées à long terme et leurs débentures dont l'échéance initiale serait supérieure à cinq ans. Les sociétés de crédit-bail seraient donc placées dans la même catégorie que les banques et les sociétés de fiducie pour ce qui est du calcul de leur capital imposable et leurs contrats de location seraient assujettis au même impôt que les prêts.

**M. Adams:** Cette proposition s'inspire des nouvelles règles sur le crédit-bail, qui visent à traiter les baux exactement de la même manière que les prêts, aux fins du calcul de l'impôt.

Pour compenser la perte éventuelle de revenus des sociétés de crédit-bail, l'assiette du capital imposable des sociétés non financières serait révisée de manière à inclure les obligations relatives aux baux capitalisés. Cela aurait pour effet de traiter ce type d'obligation de la même manière que les prêts en ce qui regarde l'utilisateur final de biens d'équipement. Les petites entreprises seraient tenues d'ajouter le montant de leur obligation aux termes du crédit-bail à leur capital imposable, mais auraient encore droit à l'exonération de 10 millions de dollars. Par conséquent, cet impôt discriminatoire envers les sociétés de crédit-bail et les petites et moyennes entreprises qui louent leurs biens d'équipement s'est finalement répercuté sur les grandes corporations qui donnent en location des biens d'équipement et qui ont un capital imposable de plus de 10 millions de dollars.

Cette augmentation de la charge fiscale des grandes corporations serait encore admissible à la déduction de 3 p. 100 au titre de la surtaxe fédérale qui serait autrement payable.



[Text]

In summary, NOREX feels that this is a fair compromise to all parties.

**Mr. Doohar:** Mr. Chairman, that concludes our presentation. We feel that the large corporations tax, as structured in Bill C-28, is unfair in its application to leasing companies versus lending institutions. At this point, we will be pleased to answer any questions that the committee might have or attempt to provide any additional information you might require to assist you in your deliberations. Thank you.

**The Chairman:** I gather that the basic recommendation that you are making to try to correct this so-called inequity to which you refer is to treat leasing companies on the same basis as financial institutions in recognizing taxable capital. Is that basically what you are saying?

**Mr. Doohar:** That is correct.

**The Chairman:** So the money you owe, for example, on equipment would not be considered part of your capital?

**Mr. Doohar:** That is right.

**The Chairman:** That would be a basic difference?

**Mr. Doohar:** Yes. As we said earlier, under the new leasing rules contained in the bill, the government has gone to great lengths to treat leases like loans for income tax purposes, for a lessor in calculating his income tax. Leases on certain specified properties have to be treated like a loan. In fact, they have even given principal business corporations such as ours an election that we can make to treat everything we lease as specified property, which means we would be treating everything we lease as a loan for calculating our income tax. However, when it comes to calculating our capital tax base, we cannot treat them as loans. We have to treat them as leases now, and that is where we get into the inconsistency and, we believe, the unfairness issue.

**Senator Simard:** Have you made a presentation to the House of Commons committee, or have you discussed this with the department? Have any of your counterparts done so?

**Mr. Doohar:** We did not make any presentation to the legislative committee of the House. We, as the equipment lessors association, made three separate representations to the Finance Department, on the leasing rules, not specifically on the LCT. We attempted to get in front of the legislative committee but we were told they were not taking witnesses. The next day they decided to take six witnesses. We were not included in those six so we did not get an opportunity to speak at that time.

We have gone back and talked to the Finance Department about the LCT and about some other leasing rules governing pre-budget assets which create a real problem for us, too. There was some sympathy for our argument. We raised some points that they had not considered. They are considering our information now and we are going to be providing them with

[Traduction]

En résumé, NOREX estime que ce serait un compromis équitable pour toutes les parties.

**M. Doohar:** Monsieur le président, ainsi se termine notre exposé. Nous estimons que l'assujettissement des sociétés de crédit-bail, à l'instar des établissements de prêts, à l'impôt des grandes corporations, tel que défini dans le projet de loi C-28, est injuste. Nous serons maintenant heureux de répondre à vos questions ou de vous fournir les renseignements additionnels dont vous pourriez avoir besoin pour poursuivre votre étude. Merci beaucoup.

**Le président:** Sauf erreur, votre principale recommandation pour corriger l'injustice dont vous dites être victimes, consiste à appliquer aux sociétés de crédit-bail le même traitement que pour les institutions financières en matière de capital imposable. Est-ce bien l'essentiel de votre proposition?

**M. Doohar:** Exactement.

**Le président:** Ainsi, vos dettes relatives à des biens d'équipement ne seront pas considérées comme faisant partie de votre capital, n'est-ce pas?

**M. Doohar:** Exactement.

**Le président:** Ce serait une différence fondamentale?

**M. Doohar:** Oui. Comme nous l'avons signalé, en vertu des nouvelles règles sur le crédit-bail contenues dans ce projet de loi, le gouvernement s'est considérablement efforcé de traiter les baux comme des prêts aux fins du calcul de l'impôt à payer par le bailleur. Les contrats de location se rapportant à certains biens désignés sont réputés être des prêts. En fait, le gouvernement a même accordé aux principales entreprises commerciales comme la nôtre le choix de traiter tout ce que nous louons comme des biens désignés, ce qui signifie que nous pouvons considérer tous nos contrats de location comme des prêts pour le calcul de notre impôt sur le revenu. Cependant, nous ne pouvons le faire lorsqu'il s'agit de calculer notre capital imposable. Les baux doivent être traités comme tels, et c'est là que c'est illogique et injuste, à notre avis.

**Le sénateur Simard:** Avez-vous témoigné devant le comité de la Chambre ou avez-vous discuté de cette question avec le ministère? Vos concurrents l'ont-ils fait?

**M. Doohar:** Nous n'avons pas témoigné devant le comité législatif de la Chambre. Au même titre que l'association des locataires d'équipement, nous avons présenté trois mémoires au ministère des Finances sur les règles relatives au crédit-bail, mais non sur l'impôt des grandes corporations en particulier. Nous avons essayé de nous faire entendre par le comité législatif, mais on nous a dit qu'il n'avait pas l'intention de convoquer des témoins. Le lendemain, il a décidé d'en entendre six. Notre société n'était pas parmi ceux-là, de sorte que nous n'avons pas eu l'occasion de faire part au comité législatif de notre point de vue.

Nous sommes revenus à la charge et avons discuté avec les représentants du ministère des Finances de l'impôt des grandes corporations et de quelques autres aspects des règles sur le crédit-bail se rapportant à l'actif, qui nous créent un réel problème, également. Ils ont semblé sensibles à nos arguments. Nous avons soulevé certains points qu'ils n'avaient pas envisagés. Ils étudient actuellement les renseignements que nous

[Text]

some more information. There is no indication at this point that anything will be done by the Department of Finance.

**Senator Simard:** Have any of your competitors tried to make the point that you are making?

**Mr. Doohar:** I do not believe so, sir, and I think I can explain that.

I am sorry, yes, there was one back in May or June, directly to Finance.

The leasing community is just starting to get a grip on Bill C-28, and up to now we have been spending most of our time examining the rules affecting leasing, exempt assets and specified assets. There are some assets that are neither exempt nor specified. They are off in Never Never Land. I do not know how we are going to treat those, in getting our computer systems to the point where they can track a specified asset. You now have not only to track the declining balance of the lease, but you also have to do a principal and interest loan calculation at a deemed interest rate. You then have to compare that to the capital cost allowance that you would otherwise have taken, and then take the lesser of. You do not do that on your portfolio; you do that by lease. At the start, they were going to have us do it by each piece of equipment. We got them to allow us to treat it by lease. As I say, we have 75,000 lessees. We have maybe 180,000 leases. That is a big job and it is only in the last little while, with Mr. Adams and Mr. Winskel working together, that we have started getting into what the full implication of this large corporations tax is going to be.

Again, we thank the committee for allowing us to appear at this stage of your deliberations. We know it is late. Unfortunately, we just were not ready before this.

**Senator Simard:** I am not going to ask you tonight how you feel about the GST, but is that something that is going to be a problem for you?

**Mr. Doohar:** I have been involved with the GST issue on behalf of the association since it started. I have made appearances in front of the standing committee. I appeared in front of Revenue Canada. If you have a few hours, I can sit down and tell you about the GST.

**Senator Simard:** We will probably have a chance to discuss that.

**Senator Kirby:** We will have lots of time for that one.

**Senator Simard:** I understand that you agree with the first part of the government changes, where things are deemed to be such as opposed to something else.

**Mr. Winskel:** We can live with those rules.

[Traduction]

leur avons fournis, et nous leur en fournirons probablement d'autres. Rien n'indique, à ce moment-ci, que le ministère des Finances ait l'intention de faire quelque chose.

**Le sénateur Simard:** Vos concurrents ont-ils essayé de faire valoir le même point que vous?

**M. Doohar:** Je ne le crois pas, monsieur, et voici pourquoi.

Je m'excuse, il y a quelqu'un qui l'a fait en mai ou en juin, directement au ministère des Finances.

Les sociétés de crédit-bail commencent à peine à comprendre le projet de loi C-28. Jusqu'à maintenant, nous vous avons consacré la plus grande partie de notre temps à examiner les règles régissant le crédit-bail, les éléments d'actif exonérés et les biens désignés. Certains éléments d'actif ne sont ni exonérés ni désignés. C'est comme s'ils n'existaient pas. Je ne sais pas comment nous allons les traiter, ni comment nous allons programmer nos ordinateurs pour qu'ils soient en mesure de repérer les biens désignés. Désormais, il nous faudra non seulement repérer les soldes de loyer, à mesure qu'ils diminuent, mais il nous faudra aussi comptabiliser le principal et l'intérêt à un taux fictif. Il nous faudra ensuite comparer ce montant à la déduction pour amortissement à laquelle nous aurions eu droit par ailleurs et prendre le moins élevé des deux chiffres. Et encore, ce calcul ne se fera pas par portefeuille, mais bien par bail. Au début, le gouvernement voulait que nous le fassions par bien d'équipement. Nous avons obtenu de le faire par bail. Vous savez, nous avons 75 000 preneurs et peut-être 180 000 baux. C'est toute une tâche, et cette opération ne concerne qu'une petite période. MM. Adams et Winskel étudient ensemble ce qui en est, et nous commençons à peine à voir toutes les incidences qu'aura l'impôt des grandes corporations sur notre société.

Je le répète, nous remercions le Comité de nous avoir permis de comparaître à ce stade-ci de ses délibérations. Nous savons que notre intervention est tardive, mais malheureusement, nous n'étions pas prêts avant.

**Le sénateur Simard:** Je ne vais pas vous demander ce soir tout ce que vous pensez de la TPS, mais créera-t-elle des problèmes à votre genre d'entreprise?

**M. Doohar:** J'ai participé à l'étude du projet de TPS pour le compte de notre association, dès la première annonce du projet. J'ai comparu devant le comité permanent. J'ai rencontré les représentants de Revenue Canada. Si vous avez quelques heures à me consacrer, je pourrais m'asseoir et vous dire ce que je pense de la TPS.

**Le sénateur Simard:** Nous aurons probablement l'occasion d'en reparler.

**Le sénateur Kirby:** Nous aurons beaucoup de temps pour cela.

**Le sénateur Simard:** Vous appuyez, je crois, la première partie des modifications proposées par le gouvernement, qui permettent que vos contrats de location soient réputés être des prêts plutôt qu'autrement.

**M. Winskel:** Nous pouvons nous adapter à ces règles.



[Text]

**Senator Simard:** You can live with those, but when it comes to the treatment of the receivables and the deposits, that is when you have problems with the large corporations tax?

**Mr. Winskel:** We can live with most of the leasing rules as they were drafted. There are some problems that we see in the future because there is no phase-in for the rules. You had an old portfolio and now you have a new portfolio, and the rules are changed. We are having a dialogue with the department as to how to address the anomalies that come out of that provision, but we do have a major problem with the LCT and what it does to our return on assets and return on equity. NOREX is a company where a lot of investment in the company is by the employees; so we have a vested interest in the corporation being successful in the long term. We also plan on the corporation being able to grow much larger, but the tax decreases our return on equity by 22 per cent. It is going to become increasingly difficult for us to find investors to put more money into a company where the returns are having such a drastic decline.

**Senator Simard:** Unless you can pass it on.

**Mr. Adams:** Our problem there is that we had an existing customer base when the tax came into effect, and we have no way of passing on the tax to that base. We have a fixed rental contract with these customers and we have no provisions in that contract to increase it for a capital tax that is imposed at some later date. Our only chance of passing the tax on is to the new business that we have written past that point, and that is the problem. That is really the knot when dealing with the large corporation tax, as it applies to us, for the next three or four years, until such time as that old portfolio has disappeared and is replaced with, presumably, a new portfolio, upon which we can attempt to pass on an extra 30 basis points, or one-third of one per cent, to our customers, which they do not have to pay if they borrow.

**The Chairman:** Do the financial institutions involve themselves directly in leasing?

**Mr. Doohar:** Yes, sir. The only things they are not allowed to lease are automobiles and light trucks.

**The Chairman:** So a bank that provided a lease for an expensive piece of equipment would, in fact, be able to finance it even on a new lease, according to your evidence, at one-third of a point less than you could. You are saying that it is not a level playing field.

**Mr. Adams:** At this point we are not saying that the rules are unfair for us versus leasing companies and the banks. We are on the same playing field as the leasing companies, but we are constantly comparing ourselves to the loan alternative.

[Traduction]

**Le sénateur Simard:** D'accord, mais c'est le traitement réservé à vos comptes à recevoir et à vos dépôts, aux fins du calcul de l'impôt des grandes corporations, qui vous pose des problèmes, n'est-ce pas?

**M. Winskel:** La plupart des règles proposées au sujet du crédit-bail sont acceptables. Elles nous poseront toutefois certains problèmes, parce qu'aucune phase de transition n'est prévue. Nous avons un portefeuille qui n'est plus le même aujourd'hui et les règles ont changé. Nous sommes en pourparlers avec le ministère sur la manière de redresser les anomalies qui découlent de cette disposition, mais les exigences relatives à l'impôt des grandes corporations nous posent de réels problèmes, tout comme leur incidence sur nos profits et le rendement de notre avoir-propre. NOREX est une société où les employés ont beaucoup investi; nous avons donc intérêt à ce qu'elle soit prospère à long terme. Nous envisageons aussi que notre entreprise prendra beaucoup d'expansion mais ce nouvel impôt viendra diminuer notre rendement sur l'avoir de 22 p. 100. Nous aurons de plus en plus de mal à trouver des investisseurs qui accepteront de placer leurs fonds dans une société dont le rendement a subi une telle baisse.

**Le sénateur Simard:** À moins que vous ne refiliez cette différence à vos clients.

**M. Adams:** Notre problème, c'est que nos clients étaient déjà là avant l'adoption de cet impôt et que nous n'avons aucun moyen de le leur refiler. Nous ne pouvons modifier les loyers établis dans nos contrats et rien n'a été prévu, au moment de leur signature, pour qu'ils soient rajustés en fonction d'un éventuel impôt sur le capital. Ce n'est qu'avec les nouveaux clients, dans les futurs contrats, que nous pourrions répercuter cet impôt, et c'est là le problème. C'est ce qui nous bouleverse, lorsque nous réalisons que nous devons assumer nous-mêmes l'impôt des grandes corporations au cours des trois ou quatre prochaines années, jusqu'à ce que notre ancien portefeuille de contrats de location soit complètement éteint et remplacé par un nouveau. À ce moment-là, nous pourrions essayer de refiler à nos clients ces 30 points de base supplémentaires, soit  $\frac{1}{3}$  p. 100, en nous souvenant qu'ils n'auront pas à payer ce montant s'ils décident de financer leurs achats d'équipement par des emprunts.

**Le président:** Les institutions financières font-elles du crédit-bail?

**M. Doohar:** Oui, monsieur. Les seuls biens qu'elles ne sont pas autorisées à financer par des contrats de location sont les automobiles et les camionnettes.

**Le président:** Par conséquent, d'après ce que vous dites, une banque qui financerait une pièce d'équipement coûteuse à l'aide d'un crédit bail serait effectivement en mesure de la financer à moindre coût, c'est-à-dire à un tiers de point de moins que vous, même avec un nouveau bail. C'est ce qui vous fait dire que les règles du jeu ne sont pas équitables.

**M. Adams:** A ce stade-ci, nous ne disons pas que les règles sont plus injustes pour nous que pour les sociétés et les banques qui font du crédit-bail. Nous sommes sur le même pied que les autres entreprises de crédit-bail, mais nous nous comparons



[Text]

Leasing subsidiaries of banks are in the same situation that we are in.

**The Chairman:** That is what I wanted to clear up.

**Mr. Adams:** The difference is that a subsidiary of a bank, which may have assets of, say, a billion dollars, applies that to a small percentage in relation to the total asset base, which may be \$100 billion. So their leasing assets may consist of only 1 per cent of their total portfolio, and that is not material in the overall relationship to their balance sheet.

**Senator Kirby:** Could I ask whether or not you think the inconsistency is accidental or deliberate? I do not mean that in the pejorative sense. Many times when people are drafting legislation respecting complicated matters, such as income tax, various things get caught by accident. Literally it is just impossible for anyone to think all the way through it. I am curious to know whether or not you think that is what happened in this case, in the sense that someone drafted the first part of the bill and said a lease is a loan, and they did not make the change in the second part; or is there some public policy reason or other rationale behind the inconsistency?

**Mr. Adams:** The leasing rules were definitely targeted towards the leasing companies. There is no way around that. When we talk about the capital tax, yes, they sat down and realized what they were doing, because there is a specific exclusion for a non-financial institution to exclude lease obligations from its taxable base.

So they knew that, conversely, the tax was flowing back to the lessor.

We are not sure that the department, in its wisdom, had any idea of the impact that would have on our industry. I believe they should have realized that, because it is a well known fact that returns on assets and returns on equity in the financial service industry are not very high. Whether they realized exactly what the returns were for our particular organization, as opposed to some of our competitors, or those privately held, I do not know.

**Senator Kirby:** Obviously they would not make rules for a specific company, so this is an industry-wide issue.

What was their reaction when you told them about this problem? What was their rationale? Although you have not been given a decision, the inference is that the department's instinct has not changed. Why do they say that?

**Mr. Doohar:** There are two major concerns the department seems to have. The first is that the department feels there is a large amount of operating leases in the marketplace that will not be caught by the capital tax. Secondly, in presenting our alternative Point No. 2—of having the lease obligation as part of the lessee's capital base, such as a loan—the department feels there would be a lot of slippage, notwithstanding the fact that we tried to point out that any company having financial

[Traduction]

sans cesse avec les sociétés de prêts. Les filiales bancaires qui font du crédit-bail sont dans la même situation que nous.

**Le président:** C'était la précision que je cherchais.

**M. Adams:** La différence, c'est que la filiale bancaire dont l'actif se chiffre à un milliard de dollars n'applique cet impôt que sur un faible pourcentage de son actif total, qui est peut-être de 100 milliards. Ses biens en location peuvent ne représenter que un pour cent de son porte-feuille total: cette proportion est négligeable considérant l'ensemble de son bilan.

**Le sénateur Kirby:** Puis-je vous demander si vous croyez que cet contradiction est accidentelle ou délibérée? Je ne dis pas cela dans un sens péjoratif. Il arrive que des illogismes se glissent lorsqu'on rédige une loi sur des questions complexes, comme l'impôt sur le revenu. Autrement dit, il est tout simplement impossible de penser à tous les aspects. Je serais curieux de savoir si vous croyez que c'est ce qui est arrivé dans le cas qui nous occupe. Il se peut que quelqu'un ait rédigé la première partie du projet de loi en se disant que les baux devraient être considérés comme ces prêts et qu'ensuite, on n'ait pas pensé à apporter les modifications nécessaires dans la deuxième partie. Ou encore, croyez-vous que cette apparente incohérence pourrait reposer sur un motif d'intérêt public, par exemple?

**M. Adams:** Les règles sur le crédit-bail ont certainement été définies de manière à viser les sociétés de crédit-bail. Il n'y a pas à sortir de là. En ce qui concerne l'impôt sur le capital, il est évident que les législateurs savaient ce qu'ils faisaient, car ils ont expressément exclu du capital imposable des entreprises non financières, les obligations issues de contrats.

Ils étaient aussi conscients que cet impôt serait assumé par le bailleur.

Nous ne sommes pas certains que le ministère, dans sa sagesse, avait une idée de l'incidence de cette mesure sur notre industrie. Je pense qu'il aurait dû en être conscient, car il n'est de secret pour personne que les rendements sur l'actif et sur l'avoir propre des entreprises de services financiers ne sont pas très élevés. Quant à savoir si le ministère savait exactement ce qu'est ce rendement dans notre cas, par opposition à celui de nos concurrents ou des autres entreprises privées, je ne saurais me prononcer.

**Le sénateur Kirby:** Il ne rédigerait pas ses règles en fonction d'une entreprise en particulier; elles doivent s'appliquer à tout un secteur.

Quelle a été la réaction des représentants du ministère lorsque vous leur avez parlé de ce problème? Quels motifs ont-ils invoqués? Bien qu'ils ne vous aient fait part d'aucune décision, vous êtes en droit de conclure que le ministère ne changera pas d'idée, n'est-ce pas? Pourquoi en est-il ainsi?

**M. Doohar:** Le ministère semble préoccupé par deux questions principales. Premièrement, il pense qu'une grande partie des baux en vigueur ne seront pas assujettis à l'impôt sur le capital. Deuxièmement, lorsque nous lui avons présenté le second volet de notre proposition—qui consistait à inclure le loyer à payer dans le capital imposable du preneur au même titre qu'un prêt—le ministère a semblé croire qu'il y aurait bien des cas d'évitement, bien que nous ayons essayé de lui

[Text]

statements prepared by any kind of accountancy firm, or under CICA guidelines, is required to capitalize capital leases.

Our company's total portfolio is approximately 5 per cent, so the liability will appear on the balance sheet. For those companies which do their own financial statements, their capital base will be under the \$10 million limitation and they would not be subject to the tax, anyway.

**Senator Cogger:** Are you not proposing a permanent solution to a temporary problem? Is that not it? What is the average life of a lease in your portfolio?

**Mr. Doohar:** Five years.

**Senator Cogger:** So a phasing in over a five-year period of time would result in very little penalty to your company, since you would pass that burden on to your future customers.

**Mr. Doohar:** We will have a permanent increase in our cost base.

**Senator Cogger:** Are you suggesting that that would make you non-competitive versus loan companies?

**Mr. Doohar:** Loans are controlled by banks.

**Senator Cogger:** What would happen is that the banks would virtually kill their own leasing operations and go on lending.

**Mr. Doohar:** That is possible.

**Senator Cogger:** And that will increase their loan portfolio?

**Mr. Doohar:** When you walk through the triple combination of the leasing rules, the LCT and the GST, there are not many people looking to buy leasing companies.

**Mr. Winskel:** Or customers looking to lease.

**Mr. Doohar:** That would be a permanent increase to our cost base that lending institutions would not have.

**Mr. Winskel:** Why would a customer lease from us when he can borrow from a bank at 14 per cent? For us to make the same return on a lease, we would have to charge 14.3 per cent.

**Senator Cogger:** The chances are that with a bank the customer would get a floating rate, whereas with you they would get a fixed rate.

**Mr. Winskel:** That may be one consideration. Banks do offer fixed-rate loan products as well.

**The Chairman:** It seems to me that you have raised more than a technical point.

My suggestion is twofold: that we pass on your submission, and this discussion to our tax expert. We have retained a

[Traduction]

faire valoir que toute entreprise qui fait préparer ses états financiers par une maison comptable, selon les pratiques de l'ICCA, est tenue de capitaliser ses baux.

Le portefeuille global des baux de notre société représente environ 5 p. 100 de notre avoir total. Par conséquent, ces créances figuraient sur notre bilan. Les entreprises qui préparent elles-mêmes leurs états financiers ont généralement une assiette de capital imposable inférieure à la limite de 10 millions de dollars et ne sont par conséquent pas assujetties à l'impôt des grandes corporations.

**Le sénateur Cogger:** Êtes-vous en train de proposer une solution permanente à un problème temporaire? Quelle est l'échéance moyenne des baux qui constituent votre portefeuille?

**M. Doohar:** Cinq ans.

**Le sénateur Cogger:** Par conséquent, l'inclusion progressive de ces baux sur une période de cinq ans pénaliserait très peu votre société, puisque vous pourriez refiler ensuite la facture à votre clientèle future.

**M. Doohar:** Nos coûts auront augmenté de façon permanente.

**Le sénateur Cogger:** Dites-vous que cette mesure vous placera dans une position concurrentielle désavantageuse par rapport aux sociétés de prêts?

**M. Doohar:** Le secteur des prêts est contrôlé par les banques.

**Le sénateur Cogger:** Les banques risqueraient alors de détruire toute la rentabilité de leurs activités de crédit-bail et s'en tiendraient aux prêts.

**M. Doohar:** C'est possible.

**Le sénateur Cogger:** Et leur portefeuille de prêts augmenterait, n'est-ce pas?

**M. Doohar:** À cause de l'effet conjugué des règles relatives à la location, de l'impôt des grandes corporations et de la TPS, peu de gens cherchent à acheter des sociétés de crédit-bail.

**M. Winskel:** Et les clients de ces sociétés se font rares.

**M. Doohar:** Ces dispositions entraîneraient une augmentation permanente de nos coûts à laquelle échappent les institutions de prêt.

**M. Winskel:** Pourquoi un client ferait-il affaire avec nous s'il peut emprunter de l'argent à une banque à 14 p. 100? Si nous voulions tirer le même rendement d'un bail, nous serions forcés de pratiquer un taux de 14,3 p. 100.

**Le sénateur Cogger:** Mais selon toute probabilité, le client qui fait affaire avec une banque obtiendra un prêt assujéti à un taux variable, tandis qu'avec vous, il bénéficiera d'un taux fixe.

**M. Winskel:** Cela peut entrer en ligne de compte. Mais les banques offrent aussi des prêts à taux fixe.

**Le président:** J'ai l'impression que la question que vous abordez n'est pas simplement d'ordre technique.

Je suggérerais en premier lieu que nous soumettions toute cette question à notre fiscaliste. Nous avons retenu les services



[Text]

highly qualified tax expert in Mr. Drache. We will ask him to analyze what you have said and also get his response and pass it on to the department for its reaction. We do not necessarily have to have representatives from the department appear before the committee. We can get a written response respecting its position and then try to come to some conclusion. That is the normal procedure.

As a committee, we are happy you have come forward, although, as I said, it is almost past midnight. The curtain is coming down, but that does not mean that your recommendations will not be properly reviewed. The committee will carefully consider this problem which, from your point of view at least, is an onerous one.

**Senator Roblin:** Perhaps the witness could help me with one point. As I understand the evidence, the net effect of the large corporation tax and the surtax leaves you with 30 bases points that you have to pass on.

What is the situation, generally, with respect to your industry, and this question of: Does the surtax cover the large corporation tax?

I have inferred from what you have said that other people are not in that position and they find that the surtax does cover the large corporations tax. Explain how your situation is different.

**Mr. Adams:** Generally, in the financial services business, you are judged on your return on assets. For every \$100 of assets we try to make \$1.00 in after-tax profits, so that we have a high asset base and a low return. Therefore, our income tax base, as a function of our assets, is low as well. If we were trying to make one dollar after tax, our pretax earnings might be \$1.80 on every hundred dollars. We have, then, a very small income tax base and therefore a small surtax, but when you apply the capital tax against our total asset base, against the total hundred dollars, the large corporations tax is 17 times higher than our surtax.

**Senator Roblin:** I gathered that from what you told me previously, but I am really trying to find out why you are different from other people, where the surtax does cover the large corporations tax. Or are you different? I gathered this was something peculiar to your industry. Is that so?

**Mr. Adams:** Are you asking that question thinking of us versus the banks or of us versus a manufacturing company?

**Senator Roblin:** Take the ones you want to be associated with, the financial corporations. They are the people with whom you want to have the same basis of tax.

**Mr. Adams:** Yes. Generally the banks would be charged a capital tax based on their pure equity, which would be their capital plus retained earnings plus subordinated debt. That would approximate 8 to 10 per cent of their total loan portfolio, where we are paying capital tax on 100 per cent of our lease portfolio.

[Traduction]

d'un fiscaliste hautement qualifié, M. Drache. Nous lui demanderons de faire une analyse de ce que vous avez dit, et nous la soumettrons ensuite au ministère. Il n'est pas nécessaire que des représentants du ministère comparaissent devant le Comité. Nous pouvons demander au ministère qu'il nous expose sa position par écrit et tirer nos propres conclusions. C'est la procédure normale.

Comme je l'ai dit, il est déjà presque minuit, mais nous avons été heureux de vous entendre. Il reste peu de temps, mais cela ne veut pas dire que nous ne tiendrons pas dûment compte de vos recommandations. Le Comité va bien étudier cette question qui, à vos yeux tout au moins, est très onéreuse.

**Le sénateur Roblin:** Le témoin pourrait peut-être m'expliquer un point. Si j'ai bien compris, l'impôt des grandes corporations et la surtaxe vous forceront au bout du compte à répercuter 30 points de base.

Quelle est la situation, en général, dans votre industrie, et la surtaxe couvre-t-elle l'impôt des grandes corporations?

Je déduis de vos propos que tout le monde n'est pas dans la même situation et, dans certains cas, la surtaxe couvre effectivement l'impôt des grandes corporations. Pouvez-vous nous expliquer en quoi votre situation est différente de celle des autres.

**M. Adams:** En règle générale, dans le monde des services financiers, on juge une entreprise d'après le rendement de l'actif. Pour chaque tranche d'actif de 100 \$, nous essayons de réaliser un bénéfice après impôt de 1 \$. Nous avons donc un actif important et un faible taux de rendement. Par conséquent, dans notre cas, l'assiette de l'impôt sur le revenu est également faible par rapport à notre actif. Un bénéfice de 1 \$ après impôt équivaudrait à un bénéfice avant impôt de 1,80 \$ pour chaque tranche de 100 \$. Dans notre cas, l'assiette de l'impôt sur le revenu est donc très petite, ce qui entraîne une faible surtaxe, mais si l'on applique l'impôt sur le capital à l'ensemble de notre actif, l'impôt des grandes corporations représente une somme 17 fois supérieure à notre surtaxe.

**Le sénateur Roblin:** C'est bien ce que j'avais compris de vos propos antérieurs, mais j'essaie de découvrir en quoi votre cas est différent de celui des autres, où la surtaxe couvre l'impôt des grandes corporations. Ou y a-t-il vraiment une différence? J'ai cru comprendre que c'était là une particularité de votre secteur d'activité. Est-ce bien le cas?

**M. Adams:** En posant cette question, nous comparez-vous aux banques ou à une entreprise de fabrication?

**Le sénateur Roblin:** Prenons le groupe auquel vous voulez être associé, celui des sociétés financières. Vous voulez le même régime fiscal qu'elles.

**M. Adams:** Oui. En règle générale, les banques seraient assujetties à un impôt sur le capital fondé sur leur avoir propre, c'est-à-dire le capital plus les bénéfices non répartis plus la dette subordonnée. Cela représenterait de 8 à 10 p. 100 environ de leur portefeuille de prêts total, tandis que nous payons l'impôt sur le capital sur 100 p. 100 de notre portefeuille de baux.



[Text]

**Senator Roblin:** I would gather from that that your position would be that if you were placed in the same category with these other financial institutions with respect to calculating the capital base, you would not have a problem?

**Mr. Adams:** That is correct.

**Mr. Doohar:** We would at least be on an equal footing with them.

**Senator Roblin:** Would you say anything about the size of your industry? How many other people are affected by this legislation? What volume are you talking about? Are you a 10 per cent player in this industry or would you care to hazard a guess on that?

**Mr. Doohar:** Perhaps I can answer it this way: I am a director of the Equipment Lessors Association of Canada. Currently the membership stands at 77. That does not include all of the leasing companies in Canada. We have had a StatsCan survey completed each year for the last 12 to 15 years, I believe. I cannot pull the members out of my head right now, but even if I could that still would not represent the total leased assets in this country.

I know that total leasing assets last year were about \$4 billion. We are one of 77 companies that belong to the association. There are some companies that still have not joined it. There are then the members of CALA, which is the Canadian Automotive Lessors Association, whose numbers would not be included in the StatsCan survey.

**Senator Roblin:** They would be affected in the same way as you would be?

**Mr. Doohar:** Yes, sir. Somebody leasing a car would compete against a customer going to the bank to get a car loan. He would have the same increased costs in offering the lease. The bank could not have that same cost in offering the loan.

**Senator Roblin:** Thank you. That deals with your first point of transferring your industry to the same category as that into which financial corporations fit. What about this idea of adding capital leases to the capital base? What are the implications of that? Who is affected and what do you think it means to them?

**Mr. Doohar:** Our point there is that the majority of leasing done in this country is done by way of full payout or capital leases. When financial statements are prepared under CICA Guidelines, those capital obligations are capitalized on the balance sheet so that an asset appears and a liability appears. Our purpose in bringing that point up was that, in speaking with the Department of Finance, it seems that one of the areas causing them concern in changing or adopting our recommendations is that there would be slippage on the other side. In other words, lessees would not report their lease obligations as a debt or part of their capital base. Our point was that financial statements are prepared and the debt portion is there on the financial statement. It is easy to get at. It is identifiable.

[Traduction]

**Le sénateur Roblin:** J'en conclus que si vous étiez assujettis aux mêmes règles que ces autres institutions financières pour ce qui est du calcul du capital imposable, vous seriez satisfaits?

**M. Adams:** C'est exact.

**M. Doohar:** Nous serions au moins sur un pied d'égalité.

**Le sénateur Roblin:** Avez-vous quelque chose à dire sur la taille de votre secteur d'activité? Combien d'autres personnes sont touchées par ce projet de loi? Quelles sommes sont en cause? Représentez-vous 10 p. 100 de l'industrie ou quelque autre pourcentage estimatif?

**M. Doohar:** Je vous répondrai de la façon suivante. Je suis membre du conseil d'administration de l'Association des locataires d'équipement du Canada qui compte actuellement 77 membres, ce qui ne représente pas la totalité des sociétés de crédit-bail du Canada. Statistique Canada effectue une enquête à notre sujet tous les ans depuis 12 ou 15 ans. Je ne peux pas vous donner de chiffres de but en blanc, mais de toute façon, cela ne représenterait pas la totalité des biens loués au Canada.

Je sais que l'année dernière, les biens loués ont totalisé quelque 4 milliards de dollars. Nous ne sommes qu'une des 77 sociétés qui appartiennent à l'Association. Certaines compagnies n'en sont toujours pas membres. Il y a par ailleurs les membres de la CALA, la *Canadian Automotive Leasing Association*, qui ne sont pas pris en compte dans l'enquête de Statistique Canada.

**Le sénateur Roblin:** Ils seraient touchés de la même façon que vous?

**M. Doohar:** Oui, monsieur. Une société de location-bail de voitures est en concurrence avec les banques où un client peut aller négocier un prêt. Elle ferait face aux mêmes augmentations du coût des baux, augmentations de coût que n'ont pas les banques à l'égard des prêts.

**Le sénateur Roblin:** Merci. Voilà donc pour le transfert de votre industrie dans la même catégorie que les institutions financières. J'aimerais maintenant en savoir plus long sur l'inclusion des contrats de location-acquisition dans le capital. Quelles en sont les répercussions? Qui est touché et comment?

**M. Doohar:** Au Canada, la majorité des opérations de crédit-bail sont fondées sur des contrats de location-acquisition. Lorsque les états financiers sont dressés suivant les directives de l'ICCA, ces obligations sont capitalisées au bilan et figurent donc à l'actif et au passif. Si nous abordons cette question, c'est que, après nos entretiens avec le ministère des Finances, nous avons l'impression qu'une des raisons qui les retient d'adopter nos recommandations est la crainte que les preneurs ne portent pas leur obligation au passif ou qu'ils ne l'incluent pas dans leur capital. Nous affirmons pour notre part que l'obligation correspondante figure au passif dans les états financiers et qu'elle est facile à identifier.

[Text]

**Senator Roblin:** I wonder what representations we have received from those folks? If this thing was proposed, would they all be telling us that it is no good?

**Mr. Dooher:** You are talking about every customer who has a lease contract. All we are saying is that by doing that they would treat their lease obligation the same way as they would treat a loan obligation. The whole thrust of Bill C-28 is to treat leases like loans for income tax purposes. All we are saying is that there should be some consistency. If we have to treat them as loans for income tax purposes, then let us treat them as loans for capital tax purposes.

**Senator Roblin:** The logic is irrefutable.

**Mr. Dooher:** I suppose that may be one of our problems.

**The Chairman:** Senator Roblin, wait until you hear from the department. It may not be so irrefutable.

**Senator Roblin:** I am sure that department officials will have something to say, knowing them.

**Senator Simard:** I have one last question. As director of this association, to whom have you made representations?

**Mr. Dooher:** We have made three representations to the Department of Finance. We tried to get before the legislative committee. We were told on the day we called that they were not hearing any witnesses. Then the opposition parties raised their objections to that and the next day they decided to call six witnesses, three in the morning and three in the afternoon. We were not one of the six.

**Senator Simard:** But the fact is that your association is not here today and has not sought a meeting with us. Should we read something into that?

**Mr. Dooher:** I do not think so.

**The Chairman:** What he is asking is: Does your association support your submission?

**Mr. Dooher:** Yes, sir, it does.

**The Chairman:** I think that concludes this aspect of our meeting. Gentlemen, we thank you very much for drawing to our attention what obviously is to you and should be to all of us a very serious concern.

**Mr. Dooher:** Mr. Chairman, I simply want to reiterate that we thank you and the committee very much for allowing us to appear at this late date. We realize the point you have reached in your deliberations on this bill and we sincerely appreciate this opportunity.

**The Chairman:** Is it the agreement of the committee that we get our professional response to the submission and contact the department for its position?

[Traduction]

**Le sénateur Roblin:** Je me demande si nous avons reçu des représentations de ces gens-là? Si on avait proposé cela, auraient-ils tous essayé de nous en dissuader?

**M. Dooher:** Vous parlez de tous les clients qui ont un contrat de crédit-bail. Tout ce que nous disons c'est qu'en faisant cela, ils traiteraient leur obligation à l'égard du bail comme ils le feraient pour une obligation à l'égard d'une créance. Le projet de loi C-28 a essentiellement pour objectif de traiter les baux comme des prêts aux fins de l'impôt sur le revenu. Nous disons seulement qu'il doit y avoir une certaine uniformité. Si nous devons traiter les baux comme des prêts aux fins de l'impôt sur le revenu, qu'on nous laisse alors les traiter comme des prêts aux fins de l'impôt sur le capital.

**Le sénateur Roblin:** C'est un argument d'une logique irréfutable.

**M. Dooher:** C'est là que le bât blesse.

**Le président:** Sénateur Roblin, attendez de savoir ce qu'en dira le ministère. Il n'est peut-être pas aussi irréfutable que vous le pensez.

**Le sénateur Roblin:** Comme je les connais, je suis sûr que les fonctionnaires du ministère auront quelque chose à dire.

**Le sénateur Simard:** J'ai une dernière question. En votre qualité de membre du conseil de cette association, auprès de qui avez-vous fait des démarches?

**M. Dooher:** Nous nous sommes adressés à trois reprises au ministère des Finances. Nous avons essayé de nous faire entendre par le Comité législatif. On nous a dit, le jour où nous avons téléphoné, que celui-ci n'avait pas l'intention d'entendre de témoins. Les partis d'opposition s'étant élevés contre cette décision, ils ont décidé le lendemain de convoquer six témoins, trois le matin et trois dans l'après-midi. Nous n'étions pas du nombre.

**Le sénateur Simard:** Mais le fait est que votre association n'est pas ici aujourd'hui et qu'elle n'a pas cherché à nous rencontrer. Devons-nous en déduire quelque chose?

**M. Dooher:** Je ne le pense pas.

**Le président:** Le sénateur cherche à savoir si votre association souscrit à votre mémoire?

**M. Dooher:** Oui, monsieur.

**Le président:** Je crois que cela conclut cette tranche de nos travaux. Messieurs, je vous remercie d'avoir attiré notre attention sur un point qui vous intéresse de très près et qui devrait d'ailleurs tous nous préoccuper.

**M. Dooher:** Monsieur le président, je voudrais simplement vous remercier de nouveau, ainsi que les membres du Comité, de nous avoir permis de comparaître aussi tardivement dans ce débat. Nous nous rendons compte que vous avez presque terminé vos délibérations au sujet de ce projet de loi et nous vous sommes sincèrement reconnaissants d'avoir pris le temps de nous entendre.

**Le président:** Le Comité est-il d'accord pour que nous demandions un avis professionnel sur le mémoire et pour que nous communiquions avec le ministère pour connaître sa réaction?



[Text]

**Senator Roblin:** I think the point is well worth checking into, Mr. Chairman.

**Senator Simard:** Mr. Chairman, I do not think we should wait to get an opinion from our experts.

**The Chairman:** We can get that within a day.

**Senator Simard:** Oh, that is all right.

**Senator Kirby:** Senator Simard was perhaps marginally concerned that we might be using this as a delaying tactic on Bill C-28. There are a lot of other reasons to delay this bill, senator, we do not need this as an excuse.

**Senator Simard:** If it only takes a day to get that opinion, fine.

**The Chairman:** We will get a response from Mr. Drache in time for our next meeting on Tuesday.

**Senator Simard:** Fine.

**Senator Kirby:** Will officials from the Department of Finance come back before us on this bill, Mr. Chairman?

**The Chairman:** If we wish to hear from them, yes.

**Senator Kirby:** They will at least give us written submissions, will they? We have sent other requests for information, I believe.

**The Chairman:** Yes, to which they have responded. I have passed to all members of the committee Mr. Loisel's response to some of the issues we have raised on Canadian life and health insurance. We get these responses very quickly.

**Senator Kirby:** I believe one of the witnesses held up what looked like some numbers. Some of us like numbers.

**Mr. Adams:** Yes. This represents exactly what the impact will be to our after tax earnings and the fact that our effective tax rate goes from 45 per cent up to 57 per cent.

**The Chairman:** Our clerk will make sure that that information is also sent to Mr. Drache and the department.

**Senator Roblin:** Mr. Chairman, are you asking the department for comments?

**The Chairman:** Oh, yes, of course. I thought it would be better to get Mr. Drache's opinion and then pass it on to the department.

**Senator Roblin:** I am happy with both, yes.

**The Chairman:** We will get them both.

Honourable senators, we will now move to the third phase of our triathlon. We have before us Bill C-56, to amend the Small Business Loans Act. We have with us representatives from the Department of Industry, Science and Technology. I would ask them to come forward and identify themselves. We have Mr. Henry Juelich, Manager, Small Business Loans Administration; and Ms. Heather Black, Counsel.

Mr. Juelich and Ms. Black, you are doing us a favour tonight, because we have in front of us a piece of legislation that should not be too difficult, from what we have heard.

[Traduction]

**Le sénateur Roblin:** Je crois qu'il vaudrait la peine d'éclaircir la question, monsieur le président.

**Le sénateur Simard:** Monsieur le président, je ne crois pas que nous devrions retarder nos travaux en attendant l'avis de nos experts.

**Le président:** Nous pouvons l'obtenir en une journée.

**Le sénateur Simard:** Oh! C'est très bien.

**Le sénateur Kirby:** Le sénateur Simard craignait peut-être un peu que cela soit de notre part une tactique dilatoire. Nous ne manquons pas de raisons de retarder l'adoption du projet de loi, sénateur, et nous n'avons pas besoin de cette excuse.

**Le sénateur Simard:** S'il suffit d'une journée pour obtenir l'avis de nos experts, c'est très bien.

**Le président:** M. Drache nous donnera une réponse à temps pour notre réunion de mardi.

**Le sénateur Simard:** Très bien.

**Le sénateur Kirby:** Les fonctionnaires du ministère des Finances vont-ils comparaître de nouveau au sujet de ce projet de loi, monsieur le président?

**Le président:** Si nous le voulons, oui.

**Le sénateur Kirby:** Ils vont à tout le moins nous faire parvenir des mémoires, n'est-ce pas? Je pense que nous leur avons envoyé d'autres demandes d'informations.

**Le président:** Effectivement, et ils y ont répondu. J'ai fait distribuer à tous les membres du Comité la réponse de M. Loisel à certaines des questions que nous avons soulevées concernant l'assurance-vie et l'assurance-santé. Ces réponses nous parviennent très rapidement.

**Le sénateur Kirby:** Je crois que l'un des témoins a brandi quelque chose qui ressemblait à des chiffres. Certains d'entre nous aiment bien les chiffres.

**M. Adams:** Oui. Ils illustrent exactement les répercussions du projet de loi sur nos bénéfices après impôt et le fait que notre taux d'imposition effectif passera de 45 à 57 p. 100.

**Le président:** Notre greffier s'assurera que cette information est aussi communiquée à M. Drache et au ministère.

**Le sénateur Roblin:** Monsieur le président, avez-vous l'intention de demander au ministère de commenter ce point?

**Le président:** Mais bien sûr. J'ai pensé qu'il vaudrait mieux obtenir d'abord l'avis de M. Drache, puis le soumettre au ministère.

**Le sénateur Roblin:** Je suis d'accord.

**Le président:** Nous aurons les deux sons de cloche.

Honorables sénateurs, nous passerons maintenant à la troisième phase de notre triathlon. Il s'agit du projet de loi C-56, Loi modifiant la Loi sur les prêts aux petites entreprises. Nous entendrons aujourd'hui des représentants du ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie. Il s'agit de M. Henry Juelich, directeur, Administration des prêts aux petites entreprises et de M<sup>me</sup> Heather Black, conseiller juridique.

Monsieur Juelich et madame Black, vous nous faites une faveur ce soir, car nous étudions un projet de loi qui ne devrait



[Text]

**Senator Kirby:** Or what we are about to get.

**The Chairman:** Hopefully you will give us a presentation on what the bill is all about, point out any problems that you might see with it and answer any questions we may have. If possible, we would like to approve the bill today and get it to the Senate. We have an agreement that if we do get it through today it could receive Royal Assent tomorrow, which would please the government very much. Being a committee that wants to cooperate in every way with the government, we will try to do that.

We are dealing with Bill C-56. Mr. Juelich, will you give the presentation or will Ms. Black?

**Mr. Henry Juelich, Manager, Small Business Loans Administration, Department of Industry, Science and Technology:** It will be me.

**The Chairman:** Please introduce the bill.

**Mr. Juelich:** Do you wish me to speak to it now?

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Juelich:** The Small Business Loans Act has been in force since January 1961 for various lending periods at a time. The current lending period is set to expire March 31—the end of this week. In clause 2 of this bill that is extended for three years, with a concurrent aggregate lending ceiling of \$2 billion.

**The Chairman:** Is that the same ceiling that they have always had, or has the ceiling increased with this bill?

**Mr. Juelich:** No, the ceiling fluctuates. It has fluctuated over some time. Currently the annual lending is in the neighbourhood of \$600 to \$700 million per year. For three years \$600 million will be at \$1.8 billion. Hopefully, that will be sufficient.

**The Chairman:** I want to clarify what you mean by the so-called "ceiling."

**Mr. Juelich:** What do we mean by the ceiling?

**The Chairman:** Yes. Is that the maximum amount that you can guarantee under this program?

**Mr. Juelich:** Yes. That is the maximum amount of loans that may be made by all the participating lenders in order for them to qualify for the loss indemnification under the program.

**The Chairman:** That would be the 100 per cent rather than the 80 per cent that the government is undertaking to guarantee?

**Mr. Juelich:** It is 85 per cent loss per loan.

**Senator Roblin:** There is no change in that?

**Mr. Juelich:** There are no changes in that respect.

**The Chairman:** Let us go back to my first question: Is the ceiling still at \$2 billion?

[Traduction]

pas poser trop de difficultés, à en juger par ce que nous avons entendu.

**Le sénateur Kirby:** Ou par ce que nous allons entendre bientôt.

**Le président:** Vous pourriez peut-être nous donner une idée du contenu du projet de loi, nous signaler les problèmes que vous y voyez et répondre à nos questions, le cas échéant. Nous aimerions aussi, si c'est possible, adopter le projet de loi aujourd'hui et le renvoyer au Sénat. Nous avons conclu une entente selon laquelle si nous en terminons ce soir, le projet de loi pourrait recevoir la Sanction royale demain, ce qui plairait beaucoup au gouvernement. Comme notre comité a pour principe de collaborer le plus possible avec le gouvernement, nous allons essayer de faire cela.

Nous parlons donc du projet de loi C-56. Monsieur Juelich, qui doit faire l'exposé, vous ou M<sup>me</sup> Black?

**M. Henry Juelich, directeur, Administration des prêts aux petites entreprises, ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie:** Ce sera moi.

**Le président:** Veuillez nous présenter le projet de loi.

**M. Juelich:** Maintenant?

**Le président:** Oui.

**M. Juelich:** La Loi sur les prêts aux petites entreprises est en vigueur depuis janvier 1961 et couvre des périodes de prêt successives. La période de prêt actuelle expire le 31 mars, c'est-à-dire à la fin de la semaine. L'article 2 du projet de loi porte prorogation de trois ans de la période de prêt et fixe le plafond des prêts à 2 milliards de dollars.

**Le président:** Le plafond demeure-t-il toujours le même ou est-il relevé dans le projet de loi?

**M. Juelich:** Non; le plafond varie. Actuellement, le montant annuel des prêts tourne autour de 600 à 700 millions de dollars. Trois ans à 600 millions de dollars par an représenteraient 1,8 milliard de dollars. Le plafond prévu devrait donc normalement suffire.

**Le président:** J'aimerais éclaircir ce que vous entendez par «plafond».

**M. Juelich:** Ce que nous voulons dire par plafond?

**Le président:** S'agit-il du montant maximal que vous pouvez garantir aux termes de ce programme?

**M. Juelich:** Oui. C'est le montant maximal des prêts qui peuvent être consentis par tous les prêteurs participants pour qu'ils puissent être admissibles au régime d'indemnisation pour perte, prévu aux termes du programme.

**Le président:** Cela représenterait 100 p. 100 et non les 80 p. 100 que le gouvernement s'engage à garantir?

**M. Juelich:** Quatre-vingt-cinq pour cent des pertes par prêt.

**Le sénateur Roblin:** Cela n'est pas modifié?

**M. Juelich:** Il n'y a aucun changement à ce sujet-là.

**Le président:** Revenons à ma première question: le plafond est-il toujours fixé à 2 milliards de dollars?

[Text]

**Mr. Juelich:** The ceiling will be \$2 billion for this three-year lending period.

**The Chairman:** Correct.

**Senator Perrault:** What is the previous period?

**Mr. Juelich:** We are currently in a five-year lending period that started in 1985 and is to end in 1990. It was initially set at \$1 billion. Within one year and a half it was increased to \$2.5 billion and has since been increased to \$4 billion.

**The Chairman:** But you are reducing it now?

**Mr. Juelich:** That was for a five-year lending period; this covers a three-year lending period.

**Senator Roblin:** The annual total has not been changed, has it? You are lending about \$600 million per year?

**Mr. Juelich:** The actual lending is in the neighbourhood of \$600 million to \$700 million currently.

**Senator Perrault:** Per year?

**Senator Roblin:** It does not represent a decrease, if that is the point.

**Senator Perrault:** It is just a shorter period of time, that is all.

**The Chairman:** I think that you are trying to find out what I am.

**Senator Cogger:** Does that \$2 billion go into the hands of the borrowers?

**Mr. Juelich:** That is correct. The \$2 billion worth of loans may be made by—

**Senator Cogger:** The exposure of the government is 85 per cent of \$2 billion; is that correct?

**Mr. Juelich:** No, that is not correct. The government's exposure is closer to 10 per cent thereof.

**Senator Kirby:** Why?

**The Chairman:** That is what we are trying to get at.

**Senator Perrault:** Who bears the rest of the burden?

**Mr. Juelich:** I will explain that.

**Senator Roblin:** You have to read the act.

**Mr. Juelich:** Yes.

**Senator Roblin:** To know what he is talking about you have to read the act.

**Mr. Juelich:** Please allow me to explain the way in which the Crown's liability is calculated.

For the first \$125,000 worth of loans made by a lending institution in a lending period, that lender earns for itself a loss indemnification of 90 per cent thereof. For the next \$125,000 made by that lender in that lending period, the lender earns 50 per cent thereof. On every loan written thereafter the lender earns 10 per cent with respect to loss indemnification.

When we are looking at the fact that 70 per cent of all the loans under the program are written by the large chartered

[Traduction]

**M. Juelich:** Le plafond sera de 2 milliards de dollars pour la période de prêt de trois ans prévue dans le projet de loi.

**Le président:** C'est exact.

**Le sénateur Perrault:** Quelle est la période précédente?

**M. Juelich:** Nous sommes actuellement dans une période de cinq ans qui a débuté en 1985 et qui se terminera en 1990. Le plafond avait tout d'abord été fixé à 1 milliard de dollars. En moins d'un an et demi, il est passé à 2,5 milliards de dollars et a depuis augmenté à 4 milliards de dollars.

**Le président:** Mais vous êtes en train de l'abaisser?

**M. Juelich:** Le premier plafond visait une période de cinq ans alors que celui dont nous parlons actuellement concerne une période de trois ans.

**Le sénateur Roblin:** Le total annuel n'a pas changé, n'est-ce pas? Vous prêtez environ 600 millions de dollars par année?

**M. Juelich:** À l'heure actuelle, les prêts que nous consentons se chiffrent à 600 ou 700 millions de dollars.

**Le sénateur Perrault:** Par année?

**Le sénateur Roblin:** Si tel est le cas, il ne s'agit donc pas d'une diminution.

**Le sénateur Perrault:** La période est tout simplement plus courte.

**Le président:** J'ai l'impression que vous essayez de lire ma pensée.

**Le sénateur Cogger:** Ces 2 milliards de dollars sont-ils vraiment remis aux emprunteurs?

**M. Juelich:** Oui. Les prêts d'une valeur de 2 milliards de dollars peuvent être...

**Le sénateur Cogger:** Le risque pris par le gouvernement est de l'ordre de 85 p. 100, est-ce exact?

**M. Juelich:** Non. La part de risque du gouvernement est d'environ 10 p. 100.

**Le sénateur Kirby:** Comment cela se fait-il?

**Le président:** C'est ce que nous tentons d'expliquer.

**Le sénateur Perrault:** Qui assume le reste de la responsabilité?

**M. Juelich:** Je vais vous l'expliquer.

**Le sénateur Roblin:** Il faut lire la loi.

**M. Juelich:** Oui.

**Le sénateur Roblin:** Pour comprendre ce dont vous parlez, il faut lire la loi.

**M. Juelich:** Permettez-moi de vous expliquer la façon dont la responsabilité de la Couronne est calculée.

L'indemnité pour pertes à laquelle une institution de crédit a droit pour les premiers 125 000 \$ qu'elle consent en prêts au cours d'une période donnée est d'environ 90 p. 100. Cette indemnité est de 50 p. 100 pour la tranche suivante de 125 000 \$ prêtés au cours de la même période et elle passe à 10 p. 100 pour tous les prêts consentis par la suite.

Compte tenu du fait que 70 p. 100 des prêts visés par ce programme sont octroyés par les grandes banques à charte, leur



[Text]

banks, then their loss indemnification percentage of the loans made is not much more than 10 per cent. Therefore, if \$2 billion worth of loans were made in the three-year period, the Crown's contingent liability would be in the neighbourhood of perhaps 12 per cent of that. That is the maximum contingent liability. The actual loss experience is much lower than that, but the maximum contingent liability is approximately 12 per cent.

**Senator Kirby:** I am a little confused by the process. I understand that the \$2 billion ceiling is aggregate, but it only applies to new loans not the existing loan portfolio.

**Mr. Juelich:** That is new lending during that three-year period of time.

**Senator Kirby:** In a sense, the existing loan portfolio is covered under the current ceiling; is that correct?

**Mr. Juelich:** Correct.

**Senator Kirby:** I was curious as to why it had dropped. I read "aggregate" as being aggregate in the total portfolio, but it is purely for new loans.

**Mr. Juelich:** That is correct—new lending.

**Senator Perrault:** Has the chairman brought along any visual material by year to indicate the experience we have had with these loans since their inception in the sixties? Do you have anything to indicate that?

**Mr. Juelich:** I brought along copies of the most recent annual reports, which show a number of tables and historical data with respect to lending.

**Senator Perrault:** During the last fiscal year have we had a good experience with this program?

**Mr. Juelich:** Yes, with respect to the losses.

**Senator Perrault:** Yes.

**Mr. Juelich:** The loss rate may be calculated in a number of ways. There are two ways in which we have calculated and presented the loss under the SBLA.

If we take the dollars outstanding at the beginning of the fiscal year, the dollars outstanding at the end of the fiscal year in the lending institutions, then add that amount together and divide by two to obtain the average loans outstanding, and add the factor of the claims paid in a fiscal year into that average, we arrive at the rate of about 2.1, 2.2 or 2.0 per cent. Last year, it was 2.1 per cent.

**Senator Perrault:** That is the loss?

**Mr. Juelich:** That is the loss.

**The Chairman:** In dollars, how much was that?

**Mr. Juelich:** In dollar terms, about 25 to 27 million.

**The Chairman:** Last year, Treasury picked up 25 or 27 million of expenses in paying the financial institutions for loans that had been defaulted on by the borrower?

**Mr. Juelich:** Correct.

[Traduction]

indemnité pour pertes ne dépasse guère 10 p. 100. En conséquence, si des prêts d'une valeur de 2 milliards de dollars étaient consentis au cours de cette période de trois ans, le passif éventuel de la Couronne serait d'environ 12 p. 100. Il s'agit là de la dette éventuelle maximale, car les pertes réelles seraient beaucoup moins élevées que cela, mais le risque que prend la Couronne se situe aux alentours de 12 p. 100.

**Le sénateur Kirby:** Je ne suis pas tout à fait certain de bien comprendre le processus. Sauf erreur de ma part, le plafond de 2 milliards de dollars est un total, mais il ne s'applique qu'aux nouveaux prêts et non au portefeuille de prêts actuel.

**M. Juelich:** Ce plafond ne s'applique qu'aux nouveaux prêts qui seront octroyés au cours de cette période de trois ans.

**Le sénateur Kirby:** Le portefeuille de prêts actuel est-il assujéti au plafond actuel?

**M. Juelich:** Oui.

**Le sénateur Kirby:** Je voulais savoir pourquoi ce montant avait diminué. J'avais compris que les termes «tous les prêts» faisaient référence au portefeuille total, mais ils ne s'appliquent en fait qu'aux nouveaux prêts.

**M. Juelich:** Vous avez tout à fait raison.

**Le sénateur Perrault:** Le président a-t-il apporté des documents indiquant, pour chaque année, les résultats que nous avons obtenus avec ces prêts depuis la création du programme dans les années 60?

**M. Juelich:** J'ai apporté quelques exemplaires des rapports annuels les plus récents où figurent un certain nombre de tableaux et de données historiques au sujet des prêts.

**Le sénateur Perrault:** Ce programme a-t-il donné de bons résultats lors du dernier exercice financier?

**M. Juelich:** Oui, sur le plan des pertes.

**Le sénateur Perrault:** Oui.

**M. Juelich:** Le taux de perte peut être calculé de différentes façons. Nous avons utilisé deux méthodes de calcul pour présenter les pertes subies dans le cadre de la PPE.

Il faut ajouter le montant des prêts courants au début de l'exercice à celui des prêts courants des établissements de crédit à la fin de ce même exercice, puis diviser le total ainsi obtenu par deux afin d'établir la moyenne des prêts en souffrance. Il faut ensuite ajouter à cette moyenne le facteur des indemnités versées au cours de l'exercice. Nous arrivons ainsi à un taux de 2,0 à 2,2 p. 100. L'an dernier, ce coefficient était de 2,1 p. 100.

**Le sénateur Perrault:** S'agit-il des pertes?

**M. Juelich:** Oui.

**Le président:** Combien d'argent cela représente-t-il?

**M. Juelich:** Environ 25 à 27 millions de dollars.

**Le président:** L'an dernier, le Trésor a versé entre 25 et 27 millions de dollars à des institutions financières pour des prêts qui n'avaient pas été remboursés par les emprunteurs?

**M. Juelich:** C'est exact.



[Text]

**Senator Perrault:** How many small business failures would that represent?

**Mr. Juelich:** We pay approximately 1,500 claims per year. We have made anywhere from 18,000 loans per year to 35,000 loans per year. The average loan is just around \$35,000.

**Senator Kirby:** So your existing portfolio must have approximately 100,000 companies.

**Mr. Juelich:** We estimate there are approximately 100,000; that is correct. There is approximately 1.5 billion outstanding.

**The Chairman:** What real incentive is there for a financial institution to lend to a small business when, in fact, the only guarantee they are getting over and above the 125,000 is 10 per cent?

**Senator Simard:** Roughly 10 or 12 per cent.

**The Chairman:** On the big loans it averages at 12. A small businessman may come in and want \$25,000, but the bank manager will take a jaundiced look at this, as they usually do, and say to himself, "The government is going to look after 10 per cent of this loan because they are over the 125,000 ceiling." It is meaningless in the financial world. How does the individual actually get the loan? Does he get a better rate of interest?

**Mr. Juelich:** No. The rate of interest may not exceed prime plus one on a floating basis.

**The Chairman:** There is good incentive.

**Mr. Juelich:** That is more of an incentive for the borrower than the lender. The lenders are not too happy with that. To answer your question, from the point of view of a lender, I think to a large degree these loans have been made in that grey area between what is obviously a good credit, and credit that the lender would not want to have in any event. The program will provide the lender with just that extra bit of incentive to take the plunge.

Since November of 1987, because of changes in format and forms, we have been able to track the age of businesses which receive loans under the program, and we find that 40 per cent of all of the loans are being made to brand new business start-ups, and if we add businesses in their first, second and third years to that figure, we end up with 60 per cent of all of the loans going to businesses in their start-up and formative years of operation. Of course, these are the people who have difficulty getting credit to begin with. They have no track record. Their business has no proven earnings capacity. So this is where lenders come in. They are persuaded to make these loans.

**The Chairman:** Because they have a cushion of 10 per cent?

**Mr. Juelich:** Yes.

**Senator Simard:** The banks are looking for new clients, too.

**The Chairman:** Yes, but usually, if it is that close, they do not need the small business loans.

**Senator Perrault:** Are there any categories where special risks exist? For example, does the restaurant or food industry

[Traduction]

**Le sénateur Perrault:** Combien de défaillances de petites entreprises cela représente-t-il?

**M. Juelich:** Nous acceptons environ 1 500 demandes d'indemnité par an. Nous octroyons de 18 000 à 35 000 prêts chaque année, et ceux-ci sont en moyenne de quelque 35 000 \$.

**Le sénateur Kirby:** Votre portefeuille compte donc près de 100 000 sociétés.

**M. Juelich:** C'est exact, près de 100 000. Environ 1,5 milliard de dollars n'ont pas encore été payés.

**Le président:** Quel incitatif réel pousserait une institution financière à prêter de l'argent à une petite entreprise lorsque la seule garantie qui lui est offerte au-delà des premiers 125 000 \$ n'est que de 10 p. 100?

**Le sénateur Simard:** De 10 à 12 p. 100.

**Le président:** Pour les prêts importants, cette garantie atteint 12 p. 100. Lorsqu'un petit entrepreneur demande un prêt de 25 000 \$, son gérant de banque voit la chose d'un mauvais œil, car il se dit que le gouvernement ne garantira que 10 p. 100 du prêt, étant donné que son institution a déjà prêté plus de 125 000 \$. Cela n'a aucun sens dans le milieu des affaires. Comment ce petit entrepreneur peut-il obtenir son prêt? Bénéficie-t-il d'un meilleur taux d'intérêt?

**M. Juelich:** Non. Le taux d'intérêt variable ne peut excéder le taux préférentiel majoré d'un point.

**Le président:** Il s'agit là d'un incitatif intéressant.

**M. Juelich:** Cet incitatif favorise plus l'emprunteur que le prêteur, ce qui ne plaît pas du tout aux prêteurs. Pour répondre à votre question, du point de vue de ces derniers, la plupart des prêts sont octroyés à des entrepreneurs qui n'ont pas une bonne cote de crédit sans que celle-ci soit assez mauvaise pour justifier un refus. Le programme prévoit un encouragement tout juste assez intéressant pour inciter les institutions de crédit à prendre des risques.

Depuis novembre 1987, en raison des changements apportés aux formulaires, nous pouvons déterminer l'âge de l'entreprise qui reçoit un prêt dans le cadre du programme. Nous pouvons ainsi constater que 40 p. 100 des prêts sont consentis à de toutes nouvelles entreprises. Si l'on ajoute à ce pourcentage celui des entreprises qui en sont à leur première, deuxième ou troisième année d'opération, ce chiffre passe à 60 p. 100. Il ne faut évidemment pas oublier que certaines personnes ont de la difficulté à obtenir du crédit. Elles n'ont aucun antécédent et leur entreprise n'a encore démontré aucune capacité de gains. C'est là que les prêteurs interviennent. On réussit à les persuader de consentir de tels prêts.

**Le président:** En leur faisant miroiter la garantie de 10 p. 100?

**M. Juelich:** Oui.

**Le sénateur Simard:** Les banques sont aussi à la recherche de nouveaux clients.

**Le président:** Oui, mais habituellement, si la marge est aussi mince, elles peuvent se passer des prêts aux petites entreprises.

**Le sénateur Perrault:** Y a-t-il des secteurs qui présentent des risques particuliers? Par exemple, l'industrie de la restau-

[Text]

provide a substantially higher number of loan casualties than some of the other categories, or do you have a list of that type?

**Mr. Juelich:** No. I can tell you very accurately where the loans are being made. There are eight classes of business.

**Senator Perrault:** That would be of interest.

**Mr. Juelich:** The service businesses receive the largest number of loans.

**Senator Perrault:** Is that fast food, and that kind of thing?

**Mr. Juelich:** That is included in that category, yes. With our statistical data up to this point, we have not had the facilities to track just where most of the claims are coming from, other than we know that the leasehold improvement category is one. Loans made for purposes of leasehold improvement quite often turn into losses.

**Senator Perrault:** Have you a loan experience record by region of the country?

**Mr. Juelich:** We find that both the making of loans and the payment of claims follow very closely the percentage of population from province to province.

**Senator Kirby:** Really?

**Mr. Juelich:** That is over time.

**Senator Kirby:** I am sorry I sound surprised. My instinct would have been that parts of the country with the more depressed economies would have higher failure rates. I am delighted to know that that is not the case. I am surprised.

**Mr. Juelich:** We have recently gone to a different computer system, and in the future we will be able to display some of those statistics that you have been inquiring about in our annual report. However, when we have gone in to have a special search done, that is what we have found.

**Senator Perrault:** There does not seem to be any reason for that correlation. There does not seem to be any good reason why there is that relationship, but there may be some factor we do not know.

**Mr. Juelich:** We ourselves have found it rather surprising that since 1987, when we started tracking the age of businesses, month after month after month it has been almost exactly the same percentage: 39.85 per cent of brand-new and first- and second-year businesses. There are 1,200 lending institutions which made loans under the program with some probably 12,000 branches, and you would think there is a conspiracy going, but no. It is strange.

**The Chairman:** That figure of 125,000, where you guarantee the 90 per cent, is that per branch or per entire institution?

**Mr. Juelich:** That is for the whole institution. In 1961 the program was directed and delivered by the chartered banks

[Traduction]

ration ou de l'alimentation est-elle caractérisée par une proportion sensiblement plus élevée de pertes sur prêts que certains autres secteurs? Tenez-vous une liste à cet égard?

**M. Juelich:** Non. Je peux vous dire de façon très précise à qui les prêts sont consentis. Il y a huit secteurs.

**Le sénateur Perrault:** Ce serait utile.

**M. Juelich:** Le secteur de la prestation de services obtient le plus grand nombre de prêts.

**Le sénateur Perrault:** S'agit-il de l'industrie du «fast food» et de commerces du genre?

**M. Juelich:** Ces établissements sont effectivement inclus dans cette catégorie. Compte tenu des statistiques dont nous disposons jusqu'à maintenant, nous n'avons pas été en mesure de retracer l'origine de la plupart des réclamations; nous savons toutefois que les prêts consentis à des fins d'améliorations locatives entraînent souvent des pertes.

**Le sénateur Perrault:** Avez-vous des données, par région, sur ce qui est advenu des prêts consentis?

**M. Juelich:** Nous constatons que la proportion de prêts et de paiements de réclamations correspond très étroitement au pourcentage que représente la population de la province par rapport à la population du pays.

**Le sénateur Kirby:** Vraiment?

**M. Juelich:** Oui, sur une certaine période de temps.

**Le sénateur Kirby:** Ma réaction vous surprend, mais j'aurais vraiment cru que le taux de pertes sur prêts aurait été plus élevé dans les régions qui souffrent de marasme économique. Je suis heureux d'apprendre que ce n'est pas le cas. Je suis surpris.

**M. Juelich:** Nous avons récemment changé de système informatique et, dans l'avenir, nous serons en mesure de publier dans notre rapport annuel certaines des statistiques auxquelles vous avez fait allusion. Cela étant dit, lorsque nous avons fait effectuer une recherche spéciale, c'est ce que nous avons constaté.

**Le sénateur Perrault:** Il ne semble y avoir aucune raison qui explique cette corrélation. Il ne semble y avoir aucune bonne raison qui explique ce lien, mais il existe peut-être un facteur que nous ne connaissons pas.

**M. Juelich:** Nous avons nous-mêmes été quelque peu surpris de constater que, depuis 1987, année où nous avons commencé à tenir un relevé de l'âge des entreprises, le pourcentage s'est révélé être presque exactement le même mois après mois: 39,85 p. 100 dans le cas des entreprises nouvelles et de celles qui comptant une année ou deux d'existence. On compte 1 200 établissements de crédit, ayant quelque 12 000 succursales, qui ont consenti des prêts dans le cadre du programme; on pourrait croire à une quelconque conspiration, mais ce n'est pas le cas. C'est étrange.

**Le président:** Le chiffre de 125 000 relatif à la garantie de 90 p. 100 s'applique-t-il à une succursale ou à toute une institution?

**M. Juelich:** À tout l'institution. En 1961, le programme était dirigé et appliqué uniquement par les banques à charte.



[Text]

alone, and after a number of years the credit unions and caisses populaires came forward and they wanted to be considered. When only the chartered banks were lending, the Crown's indemnification was strictly 10 per cent on every loan made. Then, when the smaller credit unions came into the picture as designated lenders, it was felt that this formula would give them a fairer chance.

**The Chairman:** We interrupted you. You had some other parts to your presentation. Perhaps you would like to move along.

**Mr. Juelich:** That was for clause 1. Clause 2 is to extend the program for three years. The other two clauses are really very technical and legalistic and they stem from issues raised by the Joint Standing Committee of the House and the Senate on Regulations and Other Statutory Instruments.

**Senator Kirby:** Having read the description, they seem to be just straight housekeeping matters. I did not mean to cut the witness off but they are strictly housekeeping matters. Mr. Juelich says that this is a three-year program, but the current program is a five-year program. What is the rationale for that?

**Mr. Juelich:** If you were to look back to 1961, the lending periods have seldom been the same. They fluctuated and changed from time to time without any apparent reason.

In 1985, when the program was changed, and the 1 per cent front-free and 85/50 loss sharing was introduced, it was felt that a five-year lending period was ideal. The lending community, as well as the small business community, asked for a longer rather than shorter lending period. They said they would like to know if they had support.

**Senator Kirby:** They wanted stability.

**Mr. Juelich:** Yes. This time around it was simply felt that some further changes should be introduced into the program to see whether the program met all the needs and requirements. Sufficient time was not felt to be available right now, so the three-year period was looked upon as a period during which a review of the program could be completed for the purpose of deciding whether some other evolutionary changes should be brought in. We now have three ministers who are responsible for this program—ACOA in the east, WED in the west—and the regional ministries would like perhaps to look at the program to see if they can introduce some amendments that might help small businesses in their community.

**The Chairman:** Under the explanatory notes, in clause 1 you are changing the condition. The present act says that no fee, service charge, or charge of any kind, other than the amount of the fee payable by the lender, should be charged. That is being changed to say that banks are allowed to charge a prescribed fee or charge. Am I right in considering that this means that

[Traduction]

Un certain nombre d'années plus tard, les coopératives de crédit et les caisses populaires ont fait leur entrée sur le marché et ont demandé à participer. À l'époque où seules les banques à charte accordaient des prêts, l'indemnisation de la part de la Couronne était fixée de façon stricte à 10 p. 100 pour chaque prêt consenti. Ensuite, lorsque les coopératives de crédit de moindre importance ont été reconnues comme prêteurs désignés, on a cru que cette formule leur donnerait une meilleure chance.

**Le président:** Nous vous avons interrompu. Votre présentation comporte d'autres parties. Peut-être aimeriez-vous poursuivre votre exposé.

**M. Juelich:** Voilà pour l'article un. L'article 2 vise à étendre le programme sur une durée de trois ans. Les deux autres articles ont vraiment un caractère très technique et juridique et découlent de points soulevés par le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation.

**Le sénateur Kirby:** Après en avoir lu la description, il semble qu'il ne s'agisse que de questions d'ordre administratif. Je ne voulais pas interrompre le témoin, mais il s'agit uniquement de questions administratives. M. Juelich dit qu'il s'agit d'un programme de trois ans, mais le programme actuel est d'une durée de cinq ans. Pourquoi en est-il ainsi?

**M. Juelich:** Si vous remontez jusqu'à 1961, vous constaterez que la durée des prêts a rarement été la même. Celle-ci a fluctué et changé à l'occasion sans aucune raison apparente.

En 1985, lorsque le programme a été modifié et que l'on a introduit les frais initiaux de 1 p. 100 ainsi que la formule 85/50 de partage des pertes, on a cru qu'une période de cinq ans était l'idéal. Les établissements de crédit et le milieu des petites entreprises ont demandé l'adoption d'une période plus longue plutôt que plus courte. Ces intéressés ont déclaré qu'ils voulaient savoir s'ils étaient appuyés.

**Le sénateur Kirby:** Ils cherchaient la stabilité.

**M. Juelich:** Oui, cette fois, on a tout simplement jugé que d'autres changements devraient être apportés au programme afin de voir si celui-ci répond à tous les besoins et à toutes les exigences. On a estimé que l'on ne disposait pas de suffisamment de temps; par conséquent, la période de trois ans a été considérée comme une période au cours de laquelle un examen du programme pourrait être effectué afin d'évaluer si certaines autres modifications devaient être apportées. Par ailleurs, il y a maintenant trois ministres qui sont responsables de ce programme—l'Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA) dans l'est, le Ministère de la Diversification de l'économie de l'Ouest, et le ministère de l'expansion régionale qui aimeraient jeter un coup d'œil sur le programme pour voir s'ils peuvent introduire certains amendements susceptibles d'aider les petites entreprises dans leur collectivité.

**Le président:** Dans les notes explicatives, vous changez la condition à l'article 1. La loi actuelle dit que seuls les droits ou frais afférents au prêt sont exigibles. Cette disposition est modifiée de telle sorte que les banques peuvent imposer des droits ou frais prévus par règlement. Ai-je raison d'en conclure que cela signifie que les banques peuvent ajouter des frais de service qu'elles ne pouvaient auparavant imposer?



[Text]

banks can add service charges which they could not add before?

**Ms. Heather Black, Counsel, Department of Industry, Science and Technology:** No, it does not. Essentially, there is not much change to this. We have paragraphed it. It does allow for charges, but they are not other fees.

I would have to ask Mr. Juelich what the answer to that question is.

**Mr. Juelich:** Any fees that may be charged must be prescribed in the regulations that subordinate this act. The lenders may not add any fees at their discretion.

The only change in that first section to which you refer, Mr. Chairman, is to sub-paragraph 3, which refers to interest at a rate not exceeding the prescribed maximum. The word "interest" appears in section 7 of the Act. The regulations refer to a maximum rate. Therefore, it was felt that either we would have to prescribe a fixed rate in the regulations, such as 10 per cent, or next month it would be 11 per cent,—that kind of an approach—or amend the act to permit a maximum rate to be prescribed or a formula.

**The Chairman:** Does that formula relate to the current prime rate?

**Mr. Juelich:** It is the chartered banks' prime rate.

**Senator Roblin:** I move that we report the bill, without amendment, Mr. Chairman.

**Senator Kirby:** I second the motion.

**The Chairman:** It has been moved by Senator Roblin, seconded by Senator Kirby that the bill be reported without amendment. All in favour? The motion is carried.

I would like to thank the witnesses for their excellent presentation.

**Senator Kirby:** May I say, Mr. Chairman, that some of us who come from my part of the country are more delighted not with their presentation but with the fact that they keep making loans to our part of the world.

The committee adjourned.

[Traduction]

**Mme Heather Black, avocate, ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie:** Non, ce n'est pas le cas. Essentially, il n'y a pas grand changement. Nous avons inclus cette disposition qui permet d'imposer des frais, mais il ne s'agit pas de nouveaux frais.

Je demanderais à M. Juelich de compléter ma réponse.

**M. Juelich:** Tous les droits ou frais imposés doivent être prévus par un règlement pris en vertu de la Loi. Les prêteurs ne peuvent ajouter des frais à leur guise.

Le seul changement que comporte l'article 1 auquel vous faites allusion monsieur le président, se trouve au sous-alinéa (iii), qui fait mention d'un taux d'intérêt ne dépassant pas le taux maximal réglementaire. Le terme «intérêt» figure à l'article 7 de la Loi. Le règlement fait allusion à un taux maximal. Par conséquent, on a jugé que nous devions soit prescrire un taux fixe dans le règlement, c'est-à-dire stipuler par exemple que le taux est de 10 p. 100 et qu'il sera de 11 p. 100 le mois prochain, soit modifier la loi de façon que les taux maxima soient en prescrits ou établis en fonction d'une formule.

**Le président:** Cette formule est-elle liée au taux préférentiel actuel?

**M. Juelich:** C'est le taux préférentiel des banques à charte.

**Le sénateur Roblin:** Monsieur le président, je propose que nous fassions rapport du projet de loi sans amendement.

**Le sénateur Kirby:** J'appuie la motion.

**Le président:** Le sénateur Roblin, appuyé par le sénateur Kirby, propose que nous fassions rapport du projet de loi sans amendement. Êtes-vous tous d'accord? La motion est adoptée.

J'aimerais remercier les témoins de leur excellente présentation.

**Le sénateur Kirby:** Si vous me le permettez, monsieur le président, je veux seulement signaler que dans la région d'où je viens, certains seront heureux de cet exposé, mais encore plus du fait que les intéressés continuent de leur consentir des prêts.

La séance est levée.





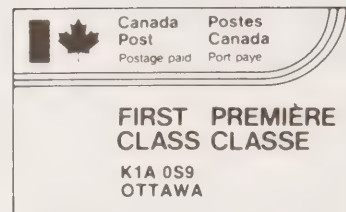












*If undelivered, return COVER ONLY to  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

---

## WITNESSES—TÉMOINS

*From the Association of Universities and Colleges of Canada:*

Dr. K. George Pederson, Chairman;  
Mr. Pierre-Yves Boucher, Executive Vice President and  
Legal Counsel;

*From NOREX Leasing Inc.:*

Mr. David A. Doohar, Vice President;  
Mr. David Adams, Vice President;  
Mr. Robert Winskel, Assistant Vice President.

*From the Department of Industry, Science and Technology:*

Mr. Henry Juelich, Manager, Small Business Loans  
Administration;  
Ms. Heather Black, Counsel.

*De l'Association des Universités et collèges du Canada:*

M. K. George Pederson, président du conseil;  
M<sup>c</sup> Pierre-Yves Boucher, vice-président exécutif et conseiller  
juridique;

*De «NOREX Leasing Inc.»:*

M. David A. Doohar, vice-président;  
M. David Adams, vice-président;  
M. Robert Winskel, vice-président adjoint.

*Du ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie:*

M. Henry Juelich, directeur, Administration des prêts aux  
petites entreprises;  
M<sup>c</sup> Heather Black, avocate.



Second Session  
Thirty-fourth Parliament, 1989-90

Deuxième session de la  
trente-quatrième législature, 1989-1990

## SENATE OF CANADA

---

## SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chairman:*  
The Honourable SIDNEY L. BUCKWOLD

---

*Président:*  
L'honorable SIDNEY L. BUCKWOLD

---

Tuesday, May 8, 1990

Le mardi 8 mai 1990

Issue No. 31

Fascicule n° 31

Sixth Proceedings on:

Sixième fascicule concernant:

Bill S-8, An Act to amend the  
Copyright Act

---

Projet de loi S-8, Loi modifiant la  
Loi sur le droit d'auteur

---

SEVENTH REPORT

---

SEPTIÈME RAPPORT

---

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)



## THE STANDING SENATE COMMITTEE ON BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Sidney L. Buckwold, *Chairman*  
The Honourable Jean-Marie Poitras, *Deputy Chairman*

### The Honourable Senators:

Anderson	*MacEachen, P.C. (or Frith)
Austin	Marsden
Buckwold	*Murray, P.C. (or Doody)
David	Nurgitz
Gigantès	Perrault, P.C.
Kelly	Poitras
Kirby	Simard

### *\*Ex officio Members*

(Quorum 4)

### *Changes in the Membership of the Committee:*

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Graham substituted for that of the Honourable Senator Austin. (April 10, 1990)

The name of the Honourable Senator Bonnell substituted for that of the Honourable Senator Kolber. (April 10, 1990)

The name of the Honourable Senator Gigantès substituted for that of the Honourable Senator Perrault. (April 10, 1990)

The name of the Honourable Senator Perrault substituted for that of the Honourable Senator Gigantès. (April 10, 1990)

The name of the Honourable Senator Olson substituted for that of the Honourable Senator Olson. (April 11, 1990)

The name of the Honourable Senator Marsden substituted for that of the Honourable Senator Kirby. (April 11, 1990)

The name of the Honourable Senator Olson substituted for that of the Honourable Senator Bonnell. (April 11, 1990)

The name of the Honourable Senator Kirby substituted for that of the Honourable Senator Marsden. (April 12, 1990)

The name of the Honourable Senator Nurgitz substituted for that of the Honourable Senator Roblin. (April 17, 1990)

The name of the Honourable Senator David substituted for that of the Honourable Senator Cogger. (April 25, 1990)

## LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable Sidney L. Buckwold  
*Vice-président:* L'honorable Jean-Marie Poitras

### Les honorables sénateurs:

Anderson	*MacEachen, c.p. (ou Frith)
Austin	Marsden
Buckwold	*Murray, c.p. (ou Doody)
David	Nurgitz
Gigantès	Perrault, c.p.
Kelly	Poitras
Kirby	Simard

### *\*Membres d'office*

(Quorum 4)

### *Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Graham substitué à celui de l'honorable sénateur Austin. (le 10 avril 1990)

Le nom de l'honorable sénateur Bonnell substitué à celui de l'honorable sénateur Kolber. (le 10 avril 1990)

Le nom de l'honorable sénateur Gigantès substitué à celui de l'honorable sénateur Perrault. (le 10 avril 1990)

Le nom de l'honorable sénateur Perrault substitué à celui de l'honorable sénateur Gigantès. (le 10 avril 1990)

Le nom de l'honorable sénateur Olson substitué à celui de l'honorable sénateur Olson. (le 11 avril 1990)

Le nom de l'honorable sénateur Marsden substitué à celui de l'honorable sénateur Kirby. (le 11 avril 1990)

Le nom de l'honorable sénateur Olson substitué à celui de l'honorable sénateur Bonnell. (le 11 avril 1990)

Le nom de l'honorable sénateur Kirby substitué à celui de l'honorable sénateur Marsden. (le 12 avril 1990)

Le nom de l'honorable sénateur Nurgitz substitué à celui de l'honorable sénateur Roblin. (le 17 avril 1990)

Le nom de l'honorable sénateur David substitué à celui de l'honorable sénateur Cogger. (le 25 avril 1990)



The name of the Honourable Senator Austin substituted for that of the Honourable Senator Graham. (April 26, 1990)

The name of the Honourable Senator Kolber substituted for that of the Honourable Senator Olson. (April 30, 1990)

The name of the Honourable Senator Marsden substituted for that of the Honourable Senator Kolber. (May 8, 1990)

Le nom de l'honorable sénateur Austin substitué à celui de l'honorable sénateur Graham. (le 26 avril 1990)

Le nom de l'honorable sénateur Kolber substitué à celui de l'honorable sénateur Olson. (le 30 avril 1990)

Le nom de l'honorable sénateur Marsden substitué à celui de l'honorable sénateur Kolber. (le 8 mai 1990)

## ORDERS OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Wednesday, October 4, 1989:

"The Honourable Senator Buckwold moved, seconded by the Honourable Senator Anderson:

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to study the future of Canadian financial institutions in a globally-competitive and evolving environment and, in particular, the ownership of such institutions; and

That the Committee present its final report no later than March 31, 1990.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Tuesday, 12th December, 1989:

"Pursuant to the Order of the Day, the Honourable Senator Leblanc (*Saurel*) moved, seconded by the Honourable Senator Petten, that the Bill S-10, An Act respecting the Canadian Institute of Chartered Accountants, be read the second time.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Leblanc (*Saurel*) moved, seconded by the Honourable Senator Frith, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Wednesday, January 24, 1990:

"The Order of the Day being read,  
With leave of the Senate,

The Honourable Senator Buckwold resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Simard, seconded by the Honourable Senator Murray, P.C., for the second reading of the Bill C-28, An Act to amend the Income Tax Act, the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Federal Post-Secondary Education and Health Contributions Act, the Old Age Security Act, the Public Utilities Income Tax Transfer Act, the War Veterans Allowance Act and a related Act.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative, on division.

## ORDRES DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 4 octobre 1989:

«L'honorable sénateur Buckwold propose, appuyé par l'honorable sénateur Anderson,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier l'avenir des institutions financières canadiennes, dans un contexte mondial concurrentiel et en constante évolution, et particulièrement l'appartenance de ces institutions; et

Que le comité fasse rapport au plus tard le 31 mars 1990.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat*, le mardi 12 décembre 1989:

«Suivant l'Ordre du jour, l'honorable sénateur Leblanc (*Saurel*) propose, appuyé par l'honorable sénateur Petten, que le Projet de loi S-10, Loi concernant l'Institut Canadien des Comptables Agréés, soit lu la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Leblanc (*Saurel*) propose, appuyé par l'honorable sénateur Frith, que le projet de loi soit déferé au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 24 janvier 1990:

«À la lecture de l'Ordre du jour,  
Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Buckwold reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Simard, appuyé par l'honorable sénateur Murray, c.p., tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-28, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu, la Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement post-secondaire et de santé, la Loi sur la sécurité de la vieillesse, la Loi sur le transfert de l'impôt sur le revenu des entreprises d'utilité publique, la Loi sur les allocations aux anciens combattants et une loi connexe.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée, à la majorité.

The Bill was then read the second time, on division.

The Honourable Senator Simard moved, seconded by the Honourable Senator Poitras, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Tuesday, February 13, 1990:

“Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Marsden, seconded by the Honourable Senator Turner, for the second reading of the Bill S-8, An Act to amend the Copyright Act.

After debate, and—  
The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Marsden moved, seconded by the Honourable Senator Turner, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Thursday, May 3, 1990:

“Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Kelly, seconded by the Honourable Senator Muir, for the second reading of the Bill C-62, An Act to amend the Excise Tax Act, the Criminal Code, the Customs Act, the Customs Tariff, the Excise Act, the Income Tax Act, the Statistics Act and the Tax Court of Canada Act.

After debate, and—  
The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative, on division.

The Bill was then read the second time, on division.

The Honourable Senator Kelly moved, seconded by the Honourable Senator David, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois, à la majorité.

L'honorable sénateur Simard propose, appuyé par l'honorable sénateur Poitras, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 13 février 1990:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Marsden, appuyé par l'honorable sénateur Turner, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi S-8, Loi modifiant la Loi sur le droit d'auteur.

Après débat,  
La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Marsden propose, appuyé par l'honorable sénateur Turner, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat*, le jeudi 3 mai 1990:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Kelly, appuyé par l'honorable sénateur Muir, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-62, Loi modifiant la Loi sur la taxe d'accise, le Code criminel, la Loi sur les douanes, le Tarif des douanes, la Loi sur l'accise, la Loi de l'impôt sur le revenu, la Loi sur la statistique et la Loi sur la Cour canadienne de l'impôt.

Après débat,  
La motion, mise aux voix, est adoptée, à la majorité.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois, à la majorité.

L'honorable sénateur Kelly propose, appuyé par l'honorable sénateur David, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Gordon L. Barnhart

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, APRIL 10, 1990  
(36)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met at 11:00 a.m. this day *in camera*, the Chairman, the Honourable Senator Sidney L. Buckwold, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Anderson, Bonnell, Buckwold, Cogger, Gigantès, Graham, Kirby, Olson and Poitras. (9)

*Other Senator present:* The Honourable Senator Haidasz.

*In attendance: From Martineau Walker:* Mr. Gerald A. Lacoste, Legal Counsel. *From the School of Policy Studies, Queen's University:* Professor Thomas J. Courchesne, Advisor. *From the Research Branch, Library of Parliament:* Mr. Marion Wrobel, Senior Analyst; Mr. Anthony Chapman, Research Officer, Economics Division.

The Committee, in compliance with the Order of Reference dated October 4, 1989, resumed the study of the future of Canadian financial institutions in a globally-competitive and evolving environment and, in particular, the ownership of such institutions.

*It was—*

*Ordered*, that the Committee proceed to meet *in camera*.

The Committee proceeded to consider the draft report.

The Honourable Senator Bonnell moved that the Committee adopt in principle the final draft of the study on Canadian financial institutions as the Report of the Committee and that the Subcommittee on Agenda and Procedure be authorized to make the necessary revisions to the Report before tabling.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Committee proceeded to consider future business.

The Honourable Senator Bonnell moved that the Chairman be authorized to submit the following legislation budget application to the Subcommittee on Budgets for approval.

*Legislation*

Professional and	
Other Services	\$43,250.00
Transportation and	
Communications	3,750.00
All Other Expenditures	3,000.00
<b>TOTAL</b>	<b>\$50,000.00</b>

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Olson moved that the Chairman be authorized to submit the following legislation (re: Bill C-62 proposed Goods and Services Tax) budget application to the Subcommittee on Budgets for approval.

*Legislation: Bill C-62 (GST)*

Professional and	
Other Services	\$ 70,500.00

## PROCÈS-VERBAUX

LE MARDI 10 AVRIL 1990  
(10)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 11 heures, à huis clos, sous la présidence de l'honorable sénateur Sidney L. Buckwold (président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Anderson, Bonnell, Buckwold, Cogger, Gigantès, Graham, Kirby, Olson et Poitras. (9).

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Haidasz.

*Également présents: De Martineau Walker:* M. Gerald A. Lacoste, conseiller juridique. *De la «School of Policy Studies», de l'Université Queen's:* M. Thomas J. Courchesne, conseiller. *Du Service de recherche, Bibliothèque du Parlement:* M. Marion Wrobel, analyste principal; M. Anthony Chapman, attaché de recherche, Division de l'économie.

Conformément à son ordre de renvoi du 4 octobre 1989, le Comité reprend l'examen de l'avenir des institutions financières canadiennes dans un contexte mondial concurrentiel et en constante évolution, et notamment, de la propriété de telles institutions.

*Il est—*

*Ordonné*, que le Comité poursuive ses travaux à huis clos.

Le Comité entreprend l'examen du projet de rapport.

L'honorable sénateur Bonnell propose que le Comité adopte en principe la version finale de l'étude sur les institutions financières canadiennes en tant que Rapport du Comité et que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à apporter au Rapport les changements nécessaires avant de le déposer.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le Comité entreprend l'examen de ses futurs travaux.

L'honorable sénateur Bonnell propose que le président soit autorisé à présenter au Sous-comité des budgets, aux fins d'approbation, la demande de budget législatif mentionnée ci-dessous:

*Législation*

Services professionnels et autres	43 250 \$
Transport et communications	3 750
Autres dépenses	3 000
<b>TOTAL</b>	<b>50 000 \$</b>

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Olson propose que le président soit autorisé à présenter au Sous-comité des budgets, aux fins d'approbation, la demande de budget législatif (concernant: le projet de loi C-62, taxe sur les produits et services).

*Législation: projet de loi C-62 (TPS)*

Services professionnels et autres	70 500 \$
-----------------------------------	-----------

Transportation and Communications	6,000.00
All Other Expenditures	51,000.00
<b>TOTAL</b>	<b>\$127,500.00</b>

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

At 12:35 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

TUESDAY, MAY 1, 1990

(37)  
The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met at 11:00 a.m. this day *in camera*, the Chairman, the Honourable Senator Sidney L. Buckwold, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Anderson, Austin, Buckwold, David, Doody, Frith, Gigantès, Kelly, Kirby, and Nurgitz. (10)

*Other Senator present:* The Honourable Senator Marsden.

*In attendance:* From the Research Branch, Library of Parliament: Mr. Marion Wrobel, Senior Analyst; Mr. Anthony Chapman, Research Officer, Economics Division.

The Committee, in accordance with the Order of Reference dated February 13, 1990, resumed its study of Bill S-8, An Act to amend the Copyright Act.

*It was—*

*Ordered*, that the Committee proceed to meet *in camera*.

The Honourable Senator Kirby moved that Bill S-8, An Act to amend the Copyright Act, be reported without amendment.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Committee, in accordance with the Order of Reference dated December 12, 1989, resumed consideration of Bill S-10, An Act respecting the Canadian Institute of Chartered Accountants.

The Honourable Senator Kirby moved that Bill S-10, An Act respecting the Canadian Institute of Chartered Accountants be reported with the following amendments:

*Page 2, clause 3:*

(a) strike out line 9 and substitute the following:

“(c) to create and improve standards”

(b) strike out lines 26 to 29 and substitute the following:

“(h) to promote and co-ordinate strategic planning for the members of the Institute, and to encourage those members to adapt to changing conditions;”

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Committee, in accordance with the Order of Reference dated January 24, 1990, resumed its study of Bill C-28, An Act to amend the Income Tax Act, the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Federal Post-Secondary Education and Health Contributions Act, the Old Age Security Act, the Pub-

Transport et communications	6 000
Autres dépenses	51 000
<b>TOTAL</b>	<b>127 500 \$</b>

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 12 h 35, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MARDI 1<sup>er</sup> MAI 1990

(37)  
Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 11 heures, à huis clos, sous la présidence de l'honorable sénateur Sidney L. Buckwold (président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Anderson, Austin, Buckwold, David, Doody, Frith, Gigantès, Kelly, Kirby et Nurgitz. (10)

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Marsden.

*Également présents:* Du Service de recherche, Bibliothèque du Parlement: M. Marion Wrobel, analyste principal; M. Anthony Chapman, attaché de recherche, Division de l'économie.

Conformément à son ordre de renvoi du 13 février 1990, le Comité reprend l'étude du projet de loi S-8, «Loi modifiant la Loi sur les droits d'auteur».

*Il est—*

*Ordonné*, que le Comité se réunisse à huis clos.

L'honorable sénateur Kirby propose que le projet de loi S-8, «Loi modifiant la Loi sur les droits d'auteur», soit rapporté sans amendement.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Conformément à son ordre de renvoi du 12 décembre 1989, le Comité reprend l'étude du projet de loi S-10, «Loi concernant l'Institut canadien des comptables agréés».

L'honorable sénateur Kirby propose que le Projet de loi S-10, «Loi concernant l'Institut canadien des comptables agréés soit rapporté avec les amendements suivants:

*Page 2, article 3:*

a) supprimer la ligne 11 et la remplacer par ce qui suit:

«c) élaborer des normes et améliorer les»

b) supprimer les lignes 31 à 34 et les remplacer par ce qui suit:

«h) promouvoir et coordonner une planification stratégique pour les membres de l'Institut et encourager ceux-ci à s'adapter au changement;»

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Conformément à son ordre de renvoi du 24 janvier 1990, le Comité reprend l'étude du projet de loi C-28, «Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu, la Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement postsecondaire et de santé, la Loi sur la sécurité de la vieillesse, la Loi



lic Utilities Income Tax Transfer Act, the War Veterans Allowance Act and a related Act.

The Honourable Senator Poitras moved that the following budget application relative to the study of Canadian financial institutions be concurred in and that the Chairman be authorized to submit same to the Standing Senate Committee on Internal Economy, Budgets and Administration for approval.

Professional and Other Services	\$40,524.00
Transportation and Communication	1,500.00
All Other Expenditures	500.00
<b>TOTAL</b>	<b>\$42,524.00</b>

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

At 12:26 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

TUESDAY, MAY 8, 1990  
(38)

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met at 9:39 a.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Sidney L. Buckwold, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Anderson, Buckwold, Frith, Kelly, Kirby, Marsden, Nurgitz, Poitras and Simard. (9)

*In attendance: From the Research Branch, Library of Parliament:* Mr. Marion Wrobel, Senior Analyst; Mr. Anthony Chapman, Research Officer, Economics Division.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

*Witnesses:*

*From the Canadian Library Association:*

Ms. Sharon Henry, Executive Director;  
Ms. Judith McAnanama, Chief Executive Officer, Hamilton Public Library.

*From the Ontario Public School Boards Association:*

Mr. John Adams, Director of Government Relations;  
Ms. Sheila Churchmuch, Chairman, Copyright Committee;  
  
Mr. Nels Auger, Co-ordinator of Learning Resources;  
Mr. Paul Blanchard, Lawyer.

*From the Canadian Association for University Continuing Education:*

Ms. Jacquelyn Wolf, Director, School of Continuing Studies.

*From the "Association pour l'avancement des sciences et des techniques de la documentation":*

Mr. Jules Larivière, Chairman, Comité du droit d'auteur.

*From the Canadian Music Publishers Association:*

Mr. John Bird, President;

sur les transferts de l'impôt sur le revenu des entreprises d'utilités publiques, la Loi sur les allocations aux anciens combattants et une loi connexe».

L'honorable sénateur Poitras propose que le Comité approuve la demande de budget ci-dessous relativement à l'examen des institutions financières canadiennes, et que le président soit autorisé à présenter ce même budget au Comité sénatorial permanent de la régie intérieure, des budgets et de l'administration, aux fins d'approbation.

Services professionnels et autres	40 524 \$
Transport et communications	1 500
Autres dépenses	500
<b>TOTAL</b>	<b>42 524 \$</b>

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 12 h 26, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MARDI 8 MAI 1990  
(38)

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 39 sous la présidence de l'honorable sénateur Sidney L. Buckwold (président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Anderson, Buckwold, Frith, Kelly, Kirby, Marsden, Nurgitz, Poitras et Simard. (9)

*Également présents: Du Service de recherche, Bibliothèque du Parlement:* M. Marion Wrobel, analyste principal; M. Anthony Chapman, attaché de recherche, Division de l'économie.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

*Témoins:*

*De la «Canadian Library Association»:*

M<sup>me</sup> Sharon Henry, directrice exécutive;  
M<sup>me</sup> Judith McAnanama, directrice générale, Bibliothèque publique de Hamilton.

*De la «Ontario Public School Boards Association»:*

M. John Adams, directeur des relations gouvernementales;  
M<sup>me</sup> Sheila Churchmuch, présidente, Comité du droit d'auteur;  
M. Nels Auger, coordonnateur, Learning Resources;  
M<sup>e</sup> Paul Blanchard, avocat.

*De l'Association pour l'éducation permanente dans les universités du Canada:*

M<sup>me</sup> Jacquelyn Wolf, directrice, School of Continuing Studies.

*De l'Association pour l'avancement des sciences et des techniques de la documentation:*

M. Jules Larivière, président, Comité du droit d'auteur.

*De l'Association canadienne des éditeurs de musique:*

M. John Bird, président;



Mr. David A. Basskin, Secretary.

*From the Educational Media Producers and Distributors Association of Canada:*

Mr. John W. Fisher, President.

*It was—*

*Ordered*, that the Committee proceed to meet *in camera*.

The Committee, in compliance with the Order of Reference dated October 4, 1989, resumed its study of the future of Canadian financial institutions in a globally-competitive and evolving environment and, in particular, the ownership of such institutions.

The Honourable Senator Kirby moved that 2,000 copies of the final report on Canadian financial institutions be printed.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Committee, in accordance with the Order of Reference dated February 13, 1990, resumed its study of Bill S-8, An Act to amend the Copyright Act.

The Honourable Senator Kelly moved that the resolution adopted by the Committee on May 1st, 1990 and reading as follows, "That Bill S-8, An Act to amend the Copyright Act be reported without amendment," be rescinded.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Committee proceeded to meet in public.

The witnesses from the Canadian Library Association made a statement and answered questions.

*It was—*

*Agreed*, that the following be filed as exhibits with the Clerk of the Committee:

"Brief to the Senate Standing Committee on Banking, Trade and Commerce, on Bill S-8" (English—6 pages/French—6 pages) (*Exhibit A-36*);

"Canadian Library Association Annual Report" (English only—42 pages) (*Exhibit A-37*).

The witnesses from the Ontario Public School Boards Association made a statement and answered questions.

*It was—*

*Agreed*, that the following be filed as exhibits with the Clerk of the Committee:

"Submission to the Senate Standing Committee on Banking, Trade and Commerce Regarding Bill S-8" (English only—8 pages) (*Exhibit A-38*);

"Media Literacy Resource Guide, Intermediate and Senior Divisions, 1989" (English only—232 pages) (*Exhibit A-39*).

The witness from the Canadian Association for University Continuing Education made a statement and answered questions.

*It was—*

*Agreed*, that the following be filed as an exhibit with the Clerk of the Committee:

M. David A. Basskin, secrétaire.

*De la «Educational Media Producers and Distributors Association of Canada»:*

M. John W. Fisher, président.

*Il est—*

*Ordonné*, que le Comité poursuive ses travaux à huis clos.

Conformément à son ordre de renvoi du 4 octobre 1989, le Comité reprend l'étude de l'avenir des institutions financières canadiennes dans un contexte mondial concurrentiel et en constante évolution, et, notamment, la propriété de telles institutions.

L'honorable sénateur Kirby propose que l'on fasse imprimer 2 000 exemplaires du rapport final sur les institutions financières canadiennes.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Conformément à son ordre de renvoi du 13 février 1990, le Comité reprend l'étude du projet de loi S-8, «Loi modifiant la Loi sur les droits d'auteur».

L'honorable sénateur Kelly propose que la résolution adoptée par le Comité en date du 1<sup>er</sup> mai 1990 et qui se lit comme suit: «Que le Projet de loi S-8, «Loi modifiant la Loi sur les droits d'auteur» soit rapporté sans amendement», soit rescindée.

Après discussion, la motion, mise aux voix, est adoptée.

Le Comité poursuit ses travaux en public.

Les témoins de la «Canadian Library Association» font une déclaration et répondent aux questions.

*Il est—*

*Convenu*, que le document ci-dessous soit déposé, comme pièce, auprès du greffier du Comité:

«Mémoire adressé au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce sur le projet de loi S-8» (anglais—6 pages/français—6 pages) (*Pièce A-36*);

«Canadian Library Association Annual Report» (anglais seulement—42 pages) (*Pièce A-37*).

Les témoins de la «Ontario Public School Boards Association» font une déclaration et répondent aux questions.

*Il est—*

*Convenu*, que les documents ci-dessous soient déposés, comme pièce, auprès du greffier du Comité:

«Submission to the Senate Standing Committee on Banking, Trade and Commerce Regarding Bill S-8» (anglais seulement—8 pages) (*Pièce A-38*);

«Media Literacy Resource Guide, Intermediate and Senior Divisions, 1989» (anglais seulement—232 pages) (*Pièce A-39*).

Le témoin de l'Association pour l'éducation permanente dans les universités du Canada fait une déclaration et répond aux questions.

*Il est—*

*Convenu*, que le document ci-dessous soit déposé, comme pièce, auprès du greffier du Comité:

“With the Best Will in the World . . .” (English only—15 pages) (*Exhibit A-40*).

The witness from the *Association pour l'avancement des sciences et des techniques de la documentation* made a statement and answered questions.

*It was—*

*Agreed*, that the following be filed as an exhibit with the Clerk of the Committee:

“L’ASTED et les exceptions en matière de droit d’auteur” (French only—5 pages) (*Exhibit A-41*).

The witnesses from the Canadian Music Publishers Association made a statement and answered questions.

The witness from the Educational Media Producers and Distributors Association of Canada made a statement and answered questions.

*It was—*

*Agreed*, that the following be filed as an exhibit with the Clerk of the Committee:

“Submission to the Standing Committee on Banking, Trade and Commerce of the Senate of Canada on Bill S-8” (English only—5 pages) (*Exhibit A-42*).

At 12:40 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

«With the Best Will in the World . . .» (anglais seulement—15 pages) (*Pièce A-40*).

Le témoin de l’Association pour l’avancement des sciences et des techniques de la documentation fait une déclaration et répond aux questions.

*Il est—*

*Convenu*, que le document ci-dessous soit déposé, comme pièce, auprès du greffier du Comité:

«L’ASTED et les exceptions en matière de droit d’auteur» (français seulement—5 pages) (*Pièce A-41*).

Les témoins de l’Association canadienne des éditeurs de musique font une déclaration et répondent aux questions.

Le témoin de “Educational Media Producers and Distributors Association of Canada” fait une déclaration et répond aux questions.

*Il est—*

*Convenu*, que le document ci-dessous soit déposé, comme pièce, auprès du greffier du Comité:

«Submission to the Standing Committee on Banking, Trade and Commerce of the Senate of Canada on Bill S-8» (anglais seulement—5 pages) (*Pièce A-42*).

À 12 h 40, le Comité suspend ses travaux jusqu’à nouvelle convocation du président.

*ATTESTÉ:*

*Le greffier du Comité*

Timothy Ross Wilson

*Clerk of the Committee*

## REPORT OF THE COMMITTEE

Wednesday, May 2, 1990

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce has the honour to present its

## SEVENTH REPORT

Your Committee, to which was referred Bill S-10, An Act respecting the Canadian Institute of Chartered Accountants, has, in obedience to the Order of Reference of Tuesday, December 12, 1989, examined the said Bill and now reports the same with the following amendments:

*Page 2, clause 3:*

(a) strike out line 9 and substitute the following:

“(c) to create and improve standards”

(b) strike out lines 26 to 29 and substitute the following:

“(h) to promote and co-ordinate strategic planning for the members of the Institute, and to encourage those members to adapt to changing conditions;”

Respectfully submitted,

*Le président*

SIDNEY L. BUCKWOLD

*Chairman*

## RAPPORT DU COMITÉ

Le mercredi 2 mai 1990

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce a l'honneur de présenter son

## SEPTIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi S-10, Loi concernant l'Institut Canadien des Comptables Agréés, a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 12 décembre 1989, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport avec les amendements suivants:

*Page 2, article 3:*

a) supprimer la ligne 11 et la remplacer par ce qui suit:

«c) élaborer des normes et améliorer les»

b) supprimer les lignes 31 à 34 et les remplacer par ce qui suit:

«h) promouvoir et coordonner une planification stratégique pour les membres de l'Institut et encourager ceux-ci à s'adapter au changement;»

Respectueusement soumis,



## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, May 8, 1990

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill S-8, to amend the Copyright Act, met this day at 10 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Sidney L. Buckwold** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, the first group of witnesses we will hear from this morning represent the Canadian Library Association. Appearing on behalf of the association this morning are Judith McAnanama, Chief Executive Officer, Hamilton Public Library and Convenor, CLA Advisory Committee on Copyright and Sharon Henry, Executive Director, CLA.

The Canadian Library Association was good enough to send us a very interesting brief in advance, which I am sure the members of the committee have had an opportunity to read. I would ask you to simply highlight your brief, following which there will be questions.

Because of time constraints, and because we are trying to hear the balance of our witnesses this morning, you may not get quite the grilling you might normally receive. Do not gather from that that the members of the committee are not interested in what you have to say.

I call upon Ms. McAnanama to make her presentation.

**Ms. Judith McAnanama, Chief Executive, Canadian Library Association:** Thank you, Mr. Chairman. First of all, on behalf of the Canadian Library Association, I wish to thank you for the opportunity to appear before the committee today. We appreciate the fact that you have time constraints. I will highlight the brief and add a few comments. We welcome questions.

The Canadian Library Association is an old, long-standing library association of Canada. It was founded in 1946. It has almost 5,000 members, and through its membership, represents over 75 per cent of the users of libraries in Canada.

We have had a long-standing interest in copyright and have appeared before a number of committees of the House of Commons and the Senate respecting our concern for copyright revision. The committee can understand how deep our concern is when it considers that the libraries of Canada contain collections which are very important to this country. It is important to us that there be laws that provide for the preservation of those collections and that access to those collections be available.

We are particularly concerned about copyright respecting scientific and technical information. We are aware of the government's concern respecting Canada's ability to compete internationally.

I would like to begin the presentation by saying to this committee how much we support Bill S-8. We see Bill S-8 as an initiative which will provide for clarification during the time of

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 8 mai 1990

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit ce jour à 10 heures pour étudier le projet de loi S-8, modifiant la Loi sur le droit d'auteur, qui lui a été renvoyé.

**Le sénateur Sidney L. Buckwold** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, le premier groupe de témoins que nous entendrons ce matin représente la Canadian Library Association. Comparaient au nom de l'Association M<sup>me</sup> Judith McAnanama, chef de la direction, Hamilton Public Library, et Membre du bureau, Comité consultatif du droit d'auteur de la CLA, et Sharon Henry, directrice, CLA.

La Canadian Library Association a eu l'amabilité de nous faire parvenir un mémoire très intéressant que les membres du Comité, j'en suis sûr, auront eu l'occasion de consulter. Je vous demanderais de donner simplement un aperçu de votre mémoire, après quoi des questions vous seront posées.

En raison du peu de temps dont nous disposons et parce que nous voudrions entendre le reste des témoins ce matin, vous ne serez peut-être pas interrogées de façon aussi intensive qu'à l'accoutumée. N'en déduisez pas que les membres du Comité ne s'intéressent pas à votre témoignage.

Je cède la parole à M<sup>me</sup> McAnanama.

**Mme Judith McAnanama, chef de la direction, Canadian Library Association:** Merci, monsieur le président. Tout d'abord, au nom de la Canadian Library Association, je voudrais vous remercier de l'occasion qui nous a été donnée de comparaître devant le Comité aujourd'hui. Nous sommes conscientes du fait que votre temps est limité. Je passerai en revue le mémoire et ajouterai quelques commentaires. Nous serons heureuses de répondre à vos questions.

La Canadian Library Association est une association de bibliothèques établie depuis longtemps au Canada. Elle a été fondée en 1946. Elle compte près de 5 000 membres et, de ce fait, représente plus de 75 p. 100 des utilisateurs de bibliothèques au Canada.

Nous sommes depuis longtemps intéressés par la question du droit d'auteur et avons comparu devant divers comités de la Chambre des communes et du Sénat au sujet de la réforme du droit d'auteur. Le Comité comprendra à quel point nous sommes concernés par cette question en songeant au fait que les bibliothèques du Canada renferment des collections qui ont une grande importance pour notre pays. Il est important pour nous que des lois existent pour préserver ces collections et permettre d'y avoir accès.

Nous sommes plus particulièrement intéressés par la question du droit d'auteur dans le domaine de l'information scientifique et technique. Nous sommes conscients de la préoccupation du gouvernement à l'égard de la compétitivité du Canada au plan international.

Je voudrais débiter mon exposé en disant au Comité combien nous appuyons le projet de loi S-8. Nous voyons dans le projet de loi une initiative qui permettra d'apporter certaines

*[Text]*

negotiation. We find ourselves faced with negotiations with collectives. We are aware that there is a Copyright Board which will provide for mediation in the event that resolution cannot be achieved, but we are concerned about what happens during the period of time when one is awaiting mediation.

Unfortunately for libraries, Bill S-8 is not clear regarding library status because it refers to "educational institutions." Many libraries in Canada are not, technically, educational institutions, although they support lifelong learning initiatives of adults. We know that is an activity essential to the development of a responsible and flexible labour force. Therefore, we appear before this committee to respectfully request that this committee give consideration to an amendment to Bill S-8.

We have provided the proposed amendment in our brief. The purpose of the amendment is to bring into Bill S-8 the library provisions that have been developed in consultation with the Department of Communications. The proposed amendment appears on page 2 of the brief. The amendment that is proposed provides protection for libraries during the time of negotiation to ensure that there will not be an infringement of copyright if any library or person in a library were to make a single copy for the purpose of preservation, protection of a fragile work, or for the purpose of private study or research of a scientific, technical or scholarly nature.

As well, we are seeking protection if we provide equipment on our premises for the purposes of photocopying. We have added to the amendment a brief statement defining a library, and you will see that we have been careful to confine the amendment to libraries, the collections of which are available to the public directly or indirectly through inter-library loans. We believe the amendment and the provisions supporting that amendment are reasonable. The provisions are consistent with the current copyright laws of such countries as Great Britain and the United States. In fact, one can cite Norway as an additional example. We are aware that the major collective in Canada, CANCOPY, often cites Norway as a model example of a country where collectives operate effectively.

The provisions we are proposing are consistent with the intent of Norway's copyright law as well, and we refer to that in the brief on page 3.

Some time ago we did appear before this committee regarding Bill C-60. At that time we expressed considerable concern that copyright revision be handled in stages. Our concerns then are magnified today. At that time we said that the balance of equity will be destroyed. We supported the concept of a collective as a reasonable method of representing authors, but we believe that to do this in law without redressing the rest of the Copyright Act relative to library provisions would destroy the balance of equity for users of copyrighted material.

*[Traduction]*

précisions au cours de la période de négociation. Nous entreprendrons des négociations avec les sociétés de gestion collective. Nous savons que la Commission d'appel du droit d'auteur offrira sa médiation dans l'éventualité où une solution ne pourra être trouvée, mais nous nous inquiétons de ce qui pourrait survenir dans l'attente d'une médiation.

Malheureusement pour les bibliothèques, le projet de loi n'est pas clair au sujet du statut des bibliothèques parce qu'il fait mention d'«organisations éducatives». Plusieurs bibliothèques au Canada ne sont pas, techniquement parlant, des organisations éducatives, bien qu'elles appuient les initiatives d'apprentissage des adultes tout au long de leur vie. Nous savons qu'il s'agit d'une activité essentielle pour le perfectionnement d'une main-d'œuvre à la fois responsable et souple. Par conséquent, nous comparaissons devant ce comité pour lui demander respectueusement d'envisager la possibilité d'apporter une modification au projet de loi.

Nous avons énoncé dans notre mémoire l'amendement que nous proposons. L'objet de cet amendement est d'intégrer au projet de loi les dispositions touchant les bibliothèques qui ont été élaborées en consultation avec le ministère des Communications. Cet amendement figure à la page 2 du mémoire. L'amendement que nous proposons prévoit la protection des bibliothèques au cours de la période de négociation pour qu'il n'y ait pas violation du droit d'auteur si une bibliothèque ou une personne se trouvant dans une bibliothèque fait une copie unique aux fins de préserver ou protéger une œuvre fragile, ou mener pour son propre compte une étude ou une recherche de nature scientifique, technique ou savante.

De même, nous voulons une protection pour les cas où nous fournissons du matériel dans nos locaux pour fins de photocopie. Nous avons ajouté à l'amendement un bref énoncé définissant une bibliothèque et vous constaterez que nous avons pris soin de limiter l'amendement aux bibliothèques, dont les collections sont mises à la disposition du public directement ou, indirectement, par des prêts entre bibliothèques. Nous croyons que l'amendement et les dispositions sur lesquelles il s'appuie sont raisonnables. Ces dispositions sont compatibles avec les lois sur le droit d'auteur présentement en vigueur dans des pays tels que la Grande-Bretagne et les États-Unis. Incidemment, on pourrait mentionner la Norvège à titre d'exemple supplémentaire. Nous savons que la plus importante société de gestion collective au Canada, CANCOPY, cite souvent l'exemple de la Norvège comme modèle de pays où le fonctionnement des sociétés de gestion collective est efficace.

Les dispositions que nous proposons sont aussi conformes à l'intention de la loi sur le droit d'auteur de la Norvège et nous faisons mention de cela à la page 3 de notre mémoire.

Il y a quelque temps, nous avons témoigné devant ce comité au sujet du projet de loi C-60. Nous avions alors exprimé une vive inquiétude au sujet de la possibilité que la réforme du droit d'auteur se déroule par étapes. Ces préoccupations sont mises en relief aujourd'hui. À l'époque, nous avions déclaré que l'équité serait rompue. Nous avions appuyé la notion de société de gestion collective, comme moyen raisonnable de représenter les auteurs, mais nous étions d'avis que de créer une telle société dans la loi sans réviser les autres dispositions



[Text]

The fair dealing section under the Copyright Act is vague and requires clarification. So we are now in a situation of uncertainty, and we are very concerned.

The negotiations that we will be embarking upon are serious, not only because of the amount of revenue that is involved, but because of the administrative cost that we may incur in attempting to develop appropriate mechanisms to work with the collectives for appropriate licensing. We have cited on page 3 of the brief, and on the following pages, some indication of the revenue that we feel should rightfully flow to the copyright owners.

We believe that for these delicate negotiations to go forward in an atmosphere of reasonableness that a legitimate and timely legal framework should be in place. We believe that Phase II of the Copyright Act should be completed before we have to negotiate.

In all of our years of existence we have supported creators. The library collections of Canada are a significant natural resource. The public libraries alone in Canada hold in their collections over 70 million print and 5 million non-print items. We do not generally abuse creators' rights. Only 18 per cent of all periodicals photocopied in Canada are of Canadian origin; only 24 per cent of portions of books copied are of Canadian origin. In fact, of all the photocopying that is done in Canada, only 28 per cent relates to copyrighted material.

We spend significant sums of money purchasing creators' works. We support the balance between creators' rights and users' needs. We have been careful to review the publications of such organizations as the World Intellectual Property Organization in order to ensure that we do not come forward with an unreasonable and uninformed position. From our readings—and we do not have the background of copyright lawyers—it would seem to us that internationally it has been concluded that there are public needs that provide a basis for restrictions on creators' rights. We believe that the provisions that we have indicated in the amendment and that have also been developed in consultation with the Department of Communications fall within what has generally been accepted in the world—in countries with which we are trading partners—as a reasonable compromise.

We wish to conclude by saying that we support the initiative of the Senate. We urge the Senate to urge the government to proceed with Phase II of the copyright revisions as soon as possible. We are aware that copyright law has become more important in today's world than it was in the past, and we are aware that it is increasingly important that timely legislation

[Traduction]

de la Loi sur le droit d'auteur ayant trait aux bibliothèques briserait l'équilibre au détriment des utilisateurs de documents assujettis au droit d'auteur.

L'article de la Loi sur le droit d'auteur traitant de l'utilisation équitable est vague et demande à être précisé. Nous sommes donc dans une situation incertaine et nous en sommes très préoccupés.

Les négociations que nous allons entreprendre sont sérieuses, non seulement en raison du montant de recettes en cause, mais aussi des frais administratifs que nous pourrions devoir assumer en tentant de mettre au point des mécanismes de collaboration adéquats avec les sociétés de gestion collective pour obtenir les licences appropriées. Nous donnons à la page 3 de notre mémoire et dans les pages suivantes certaines indications des recettes qui, à notre avis, devraient être versées équitablement aux détenteurs de droits d'auteur.

Nous estimons que, pour que ces délicates négociations se déroulent dans un climat raisonnable, un cadre juridique opportun et légitime doit être en place. Nous sommes d'avis que la deuxième étape de la refonte de la Loi sur le droit d'auteur devrait être franchie entièrement avant que nous ayons à négocier.

Depuis notre fondation, nous avons accordé notre appui aux créateurs. Les collections des bibliothèques du Canada constituent une richesse naturelle significative. Les bibliothèques publiques du Canada détiennent à elles seules dans leurs collections plus de 70 millions d'imprimés et 5 millions d'articles non imprimés. De façon générale, nous n'abusons pas des droits des créateurs. Seulement 18 p. 100 de tous les périodiques photocopiés au Canada sont d'origine canadienne; seulement 24 p. 100 des extraits de livres copiés sont d'origine canadienne. Incidemment, de toutes les photocopies qui sont faites au Canada, seulement 28 p. 100 a trait à la documentation assujettie au droit d'auteur.

Nous consacrons des sommes importantes à l'achat des œuvres des créateurs. Nous sommes en faveur d'un équilibre entre les droits des créateurs et les besoins des utilisateurs. Nous avons pris la peine d'examiner les publications d'organismes tels que l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle pour nous assurer que nous n'allions pas adopter une position déraisonnable et mal informée. De nos lectures—et nous n'avons pas la formation des avocats spécialisés en droit d'auteur—il nous semble qu'au plan international, on en soit venu à la conclusion qu'il existe des besoins publics qui fournissent un fondement pour restreindre les droits des créateurs. Nous croyons que les dispositions que nous avons énoncées dans cet amendement, lesquelles ont été élaborées en consultation avec le ministère des Communications, se situent dans les limites de ce qui a été généralement accepté ailleurs dans le monde—dans des pays avec lesquels nous faisons du commerce—comme un compromis raisonnable.

Nous voulons conclure en disant que nous appuyons l'initiative du Sénat. Nous exhortons le Sénat à insister auprès du gouvernement pour qu'il entame la deuxième étape de la réforme du droit d'auteur dans les plus brefs délais. Nous sommes conscients du fait que la législation sur le droit d'auteur a beaucoup plus d'importance de nos jours que par le passé, et



**[Text]**

incorporating amendments that ensure user access to intellectual property and achieve the delicate balance between protection and access, is essential. We thank you for the opportunity to appear in front of the committee today and would be pleased to answer any questions you may have.

**The Chairman:** Thank you. You have raised an interesting point, that being your proposed amendment. I presume that is because in Bill S-8 itself there is no reference to libraries as such. The reference in the bill is to "educational organizations".

**Ms. McAnanama:** That is correct, Mr. Chairman.

**The Chairman:** A library is not an educational organization as such. Therefore, you feel that under this bill libraries would be excluded from the protection that would be afforded until such time as the new regulations were implemented in Phase II of the new bill.

I am not suggesting this will happen, but if subsection (7) was amended to say:

When a licence for the reproduction, communication by telecommunication, performance or exhibition of a published work is not obtainable on reasonable terms and conditions by a library or an educational organization recognized as such . . .

would that meet with your satisfaction?

**Ms. McAnanama:** Mr. Chairman, in essence the answer is yes, but I must be honest and tell you that it would broaden the exemption beyond what we are asking for, but we would be pleased to accept any amendment to the bill which provides protection for libraries. We have confined our amendment to literary works. On behalf of the Canadian Library Association, if you were to add the word "library", I would ask the Senate to confine that to literary works, if we are to be consistent with the consultation we have had with the Department of Communications.

**Senator Kelly:** That is a fair answer, Mr. Chairman.

**The Chairman:** It is.

**Senator Anderson:** I think libraries are considered educational to a certain extent. I think the way the bill is worded would probably include anything educational. The libraries would have to consider their treatment in the bill.

**Ms. McAnanama:** Mr. Chairman, our problem lies with the rest of the sentence in the bill that qualifies the term "educational" by defining it as:

**[Traduction]**

nous sommes également conscients de la nécessité croissante d'une législation adaptée aux besoins de l'heure, renfermant des amendements qui garantissent l'accès des utilisateurs à la propriété intellectuelle et assurent un juste équilibre entre la protection et l'accessibilité. Nous vous remercions de l'occasion qui nous a été offerte de comparaître devant le Comité aujourd'hui et nous serions heureuses de répondre à toute question que vous voudriez poser.

**Le président:** Je vous remercie. Vous avez soulevé un point intéressant, soit l'amendement que vous proposez. Je suppose que c'est parce que, dans le projet de loi S-8, il n'y a aucune mention explicite des bibliothèques. Le projet de loi fait référence aux «organisations éducatives».

**Mme McAnanama:** C'est exact, monsieur le président.

**Le président:** Une bibliothèque n'est pas une organisation éducative à proprement parler. Par conséquent, vous estimez qu'en vertu du projet de loi, les bibliothèques devraient être exclues de la protection qui est accordée jusqu'à ce que de nouveaux règlements soient mis en vigueur à l'étape II de la nouvelle loi.

Je ne dis pas que cela va être fait, mais si le paragraphe (7) était amendé pour se lire comme suit:

Ne constitue pas une violation du droit d'auteur relatif à une œuvre publiée, lorsqu'une bibliothèque ou une organisation éducative reconnue comme telle . . . ne peut obtenir à des conditions raisonnables une licence visant la reproduction, la communication au moyen d'un procédé de télécommunication, l'exécution, la représentation ou l'exposition . . .

Cela répondrait-il à vos préoccupations?

**Mme McAnanama:** Monsieur le président, pour l'essentiel, ma réponse est oui, mais je dois être honnête et vous dire que cela aurait pour effet d'élargir la portée de l'exemption au delà de ce que nous demandons, mais nous serions heureux d'accepter tout amendement au projet de loi qui aurait pour effet de protéger les bibliothèques. Nous avons restreint la portée de notre amendement aux œuvres littéraires. Si vous étiez pour ajouter le mot «bibliothèques», je demanderais au Sénat, au nom de la Canadian Library Association, de restreindre cette disposition aux œuvres littéraires, en conformité avec les consultations que nous avons eues avec le ministère des Communications.

**Le sénateur Kelly:** C'est une réponse honnête, monsieur le président.

**Le président:** En effet.

**Le sénateur Anderson:** Je pense que les bibliothèques sont considérées comme ayant, dans une certaine mesure, un caractère éducatif. Je pense que le libellé du projet de loi engloberait probablement tout ce qui a un caractère éducatif. Les bibliothèques devraient se considérer visées par le projet de loi.

**Mme McAnanama:** Monsieur le président, le problème provient du reste de la phrase, dans le projet de loi, qui définit le terme «éducatif» en faisant référence à

*[Text]*

... an educational organization recognized as such by a provincial or municipal government ...

We understand that to imply that there must be a formal recognition. In the informal sense we consider ourselves to be educational institutions, Mr. Chairman, and we perform educational functions. But in the legal sense, under a provincial or municipal government, we are not defined as an educational institution, and we thought we would have difficulty with the bill.

**Senator Anderson:** Does the province of Quebec not pay for what the schools use from libraries? They must recognize it as being educational.

**Ms. McAnanama:** Mr. Chairman, the university, college, public, school and special libraries in Canada fall under a number of governmental agencies. In some provinces, they fall under the Ministry of Culture, although sometimes they are under the Ministry of Education. It is possible that in some provinces, depending on the provincial ministry designation, some public libraries may be considered to be educational institutions. I should qualify that response by excluding school, university and community college libraries, which would fall under educational institutions. But I believe the other libraries in Canada would have difficulty. In Quebec public libraries are handled differently, and it is possible some of them may qualify as educational institutions.

**The Chairman:** Do you have any problems with the bill as it is now? I know we are almost out of time, but could you give us some indication what libraries are facing under the present Copyright Act without the new or expected Part II?

**Ms. McAnanama:** Mr. Chairman, there is tremendous concern across the country on the part of libraries. The Canadian Library Association, in its headquarters in Ottawa and myself personally in my library in Hamilton, receive numerous phone calls asking for advice. The large libraries of Canada—and there are 34 large public libraries—have actually established a negotiating team, and we are going to be setting aside funds from our municipal budgets to enter into what we see as lengthy, protracted and expensive legal negotiations with the collective when it is ready to negotiate with us.

**The Chairman:** You said when they are ready to negotiate with you. Are they not ready at this time?

**Ms. McAnanama:** They have not approached us as yet. They are still dealing with some of the ministries of education in the country.

*[Traduction]*

... une organisation éducative reconnue comme telle par un gouvernement provincial ou une administration municipale ...

Nous interprétons cette disposition comme voulant dire qu'il doit y avoir reconnaissance officielle. Dans un sens non officiel, nous nous considérons comme des institutions à caractère éducatif, monsieur le président, et nous accomplissons des fonctions éducatives. Mais au sens juridique, sous l'autorité d'un gouvernement provincial ou d'une administration municipale, nous ne sommes pas définies comme des institutions à caractère éducatif et je pense que nous pourrions avoir des difficultés avec le projet de loi.

**Le sénateur Anderson:** Est-ce que la province de Québec ne verse pas un montant pour l'utilisation que font les écoles des bibliothèques? Elles doivent donc les reconnaître comme ayant un caractère éducatif.

**Mme McAnanama:** Monsieur le président, les bibliothèques d'universités, de collèges, d'écoles ainsi que les bibliothèques publiques et les bibliothèques spéciales au Canada relèvent de différents organismes gouvernementaux. Dans certaines provinces elles relèvent du ministre de la Culture, bien qu'elles soient parfois du ressort du ministre de l'Éducation. Il est possible que, dans certaines provinces, selon la désignation du ministère provincial, certaines bibliothèques publiques soient considérées comme des institutions à caractère éducatif. Je devrais ajouter une réserve à ma réponse en excluant les bibliothèques d'écoles, d'universités et de collèges communautaires qui entreraient dans la catégorie des institutions à caractère éducatif. Mais je crois que les autres bibliothèques au Canada pourraient avoir des difficultés. Au Québec, les bibliothèques publiques sont traitées différemment et il est possible que certaines d'entre elles soient reconnues comme institutions à caractère éducatif.

**Le président:** Dans sa forme actuelle, le projet de loi vous cause-t-il quelque problème? Je sais que nous n'avons presque plus de temps mais pourriez-vous nous indiquer à quelle situation sont confrontées les bibliothèques dans le cadre de la présente Loi sur le droit d'auteur en l'absence de la nouvelle partie II attendue?

**Mme McAnanama:** Monsieur le président, les bibliothèques d'un bout à l'autre du pays sont fort préoccupées. La Canadian Library Association, à son siège social d'Ottawa, et moi-même, à la bibliothèque où je travaille à Hamilton, recevons beaucoup d'appels téléphoniques de personnes qui veulent des conseils. Les grandes bibliothèques du Canada—il y a 34 grandes bibliothèques publiques—ont même formé un équipe de négociation et nous allons mettre des fonds de côté, à même nos budgets municipaux, pour entreprendre ce que nous prévoyons être des négociations longues, ardues et coûteuses avec la société de gestion collective, lorsque celle-ci sera prête à négocier avec nous.

**Le président:** Vous avez dit lorsqu'elle sera prête à négocier avec nous. Ses représentants ne sont-ils pas déjà prêts à le faire?

**Mme McAnanama:** Ils n'ont pas encore pris contact avec nous. Ils traitent encore avec certains des ministères de l'Éducation au pays.



[Text]

**The Chairman:** Are you saying that the producers are trying to make their deal with the ministries of education and ignoring libraries until that has been completed?

**Ms. McAnanama:** Mr. Chairman, I cannot accurately respond to your question because I do not know all the reasons for CANCOPY's strategy for negotiation. However, I am sure they will soon want to negotiate with the large libraries in Canada. We are preparing ourselves to do that.

**The Chairman:** Have you approached them for negotiations?

**Ms. McAnanama:** There has been an informal communication.

**The Chairman:** Have they said they are not ready?

**Ms. McAnanama:** It is not as specific as that, Mr. Chairman. They are busy in one arena and they have limited resources. We are busy in another arena preparing ourselves so that we are knowledgeable. However, I am sure we will be entering negotiations. Without Phase II we will spend considerable time arguing about those portions of copying which we believe should be exempted now in the law. I believe that the atmosphere of the negotiation would be improved considerably and the uncertainty would be removed.

**The Chairman:** You have raised an interesting possible amendment. The committee will be taking a good look at that. I should like to thank you for appearing before us today.

Our next witnesses are from the Ontario Public School Boards' Association. Mr. John Adams is the Director of Government Relations. Mr. Adams, perhaps you might introduce the members of the association who are with you.

**Mr. John Adams, Director of Government Relations, Ontario Public School Boards' Association:** Mr. Chairman, Ms. Sheila Churchmuch, Chairman of the Copyright Committee, will be speaking for us today.

**Ms. Sheila Churchmuch, Chairman, Copyright Committee, Ontario Public School Boards' Association:** I should like to introduce our witnesses. With me is Mr. Nels Auger, Coordinator of Learning Resources, Scarborough Board of Education, who serves as an advisor to our committee. Mr. Auger is also Chairman of the Association of Media Managers, which is a representative group of media owners and media users from schools, colleges, universities and libraries. Also with me is Mr. Paul Blanchard, a lawyer who specializes in the field of intellectual property with the Ottawa offices of Gowling, Strathy and Henderson. Also with me is Mr. John Adams, our association's Director of Government Relations.

I will take a few minutes to highlight our point of view and would request, therefore, that the text of our written submission be included in the records of this committee. I believe you have received it.

[Traduction]

**Le président:** Voulez-vous dire que les producteurs tentent de s'entendre avec les ministères de l'Éducation et ne traiteront pas avec les bibliothèques jusqu'à ce qu'ils en aient terminé avec les premiers?

**Mme McAnanama:** Monsieur le président, je ne peux répondre précisément à votre question parce que je ne connais pas toutes les raisons qui motivent la stratégie de négociation de CANCOPY. Cependant, je suis sûre qu'ils seront bientôt prêts à négocier avec les grandes bibliothèques du Canada. Nous nous préparons à cet effet.

**Le président:** Les avez-vous contactés pour entreprendre des négociations?

**Mme McAnanama:** Il y a eu des contacts non officiels.

**Le président:** Ont-ils dit qu'ils n'étaient pas prêts?

**Mme McAnanama:** La situation n'est pas aussi précise, monsieur le président. Ils sont occupés d'un côté à nous préparer de façon à bien connaître notre dossier. Toutefois, je suis sûre que nous allons entrer en négociation. Sans l'étape II, nous allons passer un temps considérable à débattre des aspects de la reproduction qui, à notre avis, devraient déjà être exemptés dans la loi. Je crois que le climat de négociation serait considérablement amélioré et que l'incertitude serait réduite.

**Le président:** Vous avez mis de l'avant un projet d'amendement intéressant. Le Comité l'examinera attentivement. Je voudrait vous remercier d'avoir comparu devant nous aujourd'hui.

Nos prochains témoins proviennent de l'Association des conseils scolaires publics de l'Ontario. M. John Adams est directeur des relations avec le gouvernement; Monsieur Adams, peut-être pourriez-vous présenter les membres de l'Association qui vous accompagnent.

**M. John Adams, directeur des relations avec le gouvernement, Association des conseils scolaires publics de l'Ontario:** Monsieur le président, M<sup>me</sup> Sheila Churchmuch, présidente du Comité sur le droit d'auteur, prendra la parole en notre nom aujourd'hui.

**Mme Sheila Churchmuch, présidente, Comité sur le droit d'auteur, Association des conseils scolaires publics de l'Ontario:** Je voudrais vous présenter nos témoins. Je suis accompagnée de M. Nels Auger, coordonnateur des ressources d'apprentissage au Conseil scolaire de Scarborough, qui agit à titre de conseiller de notre comité. M. Auger est également président de l'Association of Media Managers, un groupe qui représente des propriétaires et utilisateurs de médias des écoles, collèges, universités et bibliothèques. Avec moi également se trouve M. Paul Blanchard, un avocat spécialisé dans le droit de la propriété intellectuelle, du cabinet Gowling, Strathy & Henderson à Ottawa. Je suis aussi accompagnée de M. John Adams, directeur des relations avec les gouvernements à l'Association.

Je prendrai quelques minutes pour donner un aperçu de notre position et je demanderais, par conséquent, que le texte de notre mémoire écrit soit versé aux dossiers du Comité. Je crois que vous l'avez déjà reçu.



[Text]

**The Chairman:** Yes, we have. We will include the written submission as an exhibit to the proceedings of this committee.

*(For reference to the exhibit, refer to minutes of committee proceedings).*

**Ms. Churchmuch:** Public school boards in Ontario are providing elementary and secondary education to 1.2 million children and youth. We provide continuing education to 500,000 adults.

A climate of uncertainty, apprehension and growing frustration concerning copyright exists in our schools, and this climate is undermining the quality of education. We support Bill S-8 because it will help improve the climate for reasonable access to information for students.

Copyright owners contribute to an adversarial spirit by complaints of being ripped off and threats of lawsuits, whatever the motive. The results obstruct the free exchange of ideas and information so necessary to a world-class education in an age of global competition. We support the need for balance between the interests of copyright owners to be paid for the use of their works and the needs of users to have access to that information. Access to information is a prime concern—universal access to all manner of information that is published or broadcast at a fair price and, in some special but limited circumstances, access without a fee.

Unfortunately, Bill C-60 started but did not complete the job of updating the Copyright Act to provide for the widespread use of such technology as photocopiers and video players. Since the passage of Bill C-60 there has been a deterioration in the climate of mutual co-operation which used to exist between school boards and some copyright owners. What do the Canadian Broadcasting Corporation, TV Ontario and Paramount Pictures Corporation Canada have in common with McDonald's Restaurants of Canada? Each corporation in its own way is not providing ready access to information for use in our schools, information they control and they have broadcast. We know of many cases where school boards have sought and not been able to obtain permission to use Paramount films on video cassettes, CBC news reports and public affairs shows, TV Ontario broadcasts and McDonald's commercials. Educators sometimes cannot use and students cannot benefit from the most relevant effective article, film or piece of music.

The Ontario Ministry of Education is providing leadership in the important area of media literacy so that students learn to think critically and evaluate the meaning of messages carried by the mass media. Media literacy is a compulsory part of the curriculum in grade 7 through high school graduation in Ontario. Access to suitable examples of advertisement, news and opinion is necessary.

[Traduction]

**Le président:** Oui, nous l'avons reçu. Nous allons ajouter votre mémoire à titre de pièce documentaire aux délibérations du Comité.

*(Pour consultation, se reporter au procès-verbal du Comité.)*

**Mme Churchmuch:** Les conseils scolaires publics de l'Ontario dispensent l'enseignement élémentaire et secondaire à 1,2 million d'enfants et de jeunes. Nous offrons des services d'éducation permanente à 500 000 adultes.

Un climat d'incertitude, d'appréhension et de frustration croissante au sujet du droit d'auteur prévaut dans nos écoles et ce climat mine la qualité de l'enseignement. Nous appuyons le projet de loi S-8 parce qu'il contribuera à améliorer les conditions susceptibles de donner aux étudiants un accès raisonnable à l'information.

Les détenteurs de droits d'auteur engendrent un esprit de confrontation en se plaignant d'être dépouillés et en menaçant d'intenter des actions en justice, quel que soit leur motif. Il en résulte que la libre circulation des idées et de l'information, si nécessaire à une éducation de haut calibre à une époque de concurrence mondiale, s'en trouve entravée. Nous reconnaissons la nécessité d'un équilibre entre les intérêts des détenteurs de droits d'auteur, qui doivent être rétribués pour l'usage que l'on fait de leurs œuvres, et la nécessité pour les usagers d'avoir accès à cette information. L'accès à l'information est une préoccupation de première importance—l'accès universel à toute forme d'information publiée ou radiodiffusée, à un coût raisonnable et, dans certaines circonstances spéciales mais restreintes, l'accès gratuit.

Malheureusement, le projet de loi C-60 a amorcé mais non achevé le travail de mise à jour de la Loi sur le droit d'auteur en vue de tenir compte de l'utilisation répandue de techniques telles que la photocopie et les vidéocassettes. Depuis l'adoption du projet de loi C-60, il y a eu détérioration du climat de coopération mutuelle qui existait entre les conseil scolaires et certains détenteurs de droits d'auteur. Qu'est-ce que la société Radio-Canada, TV Ontario et Paramount Pictures Corporation Canada ont en commun avec les restaurants McDonald's du Canada? Chacune de ces sociétés, à sa manière, ne permet pas d'avoir facilement accès à l'information qu'elle contrôle et qu'elle a diffusée, pour utilisation dans nos écoles. Plusieurs cas ont été portés à notre connaissance où des conseils scolaires ont cherché à obtenir, sans succès, la permission d'utiliser des films sur vidéocassette de la société Paramount, des bulletins de nouvelles et des émissions d'affaires publiques de la Société Radio-Canada, des émissions diffusées par TV Ontario et des commerciaux de McDonald's. Les enseignants sont parfois dans l'impossibilité d'utiliser, et les étudiants dans l'impossibilité de bénéficier, de l'article, du film ou de la pièce musicale la plus pertinente ou efficace.

Le ministère de l'Éducation de l'Ontario a fait preuve d'initiative dans le domaine important de la compétence médiatique afin que les étudiants puissent apprendre à juger de façon critique et à évaluer la signification des messages transmis par les grands médias d'information. La compétence médiatique est un volet obligatoire du programme d'études en Ontario, de la 7<sup>ème</sup> année à la fin du cours secondaire. L'accès à des exem-

[Text]

Bill S-8 will provide educators and our students with a guaranteed right of access to such materials on reasonable terms and conditions. Let the CBC and others negotiate a reasonable fee with us. Do not let the CBC and others refuse to negotiate for educational uses of their information.

In terms of print information, our association has serious concerns about present efforts to negotiate a blanket licence between CANCOPY and the provincial Ministry of Education for copying of printed materials in schools until the Government of Canada comes forward with its promised base to amendments, in particular, amendments to the Copyright Act dealing with special consideration for education and libraries.

There is no level playing field for negotiations between copyright users and owners. A negotiated licence under present circumstances may compromise the interests of education in the Phase II process. There seems to be some technical difficulty with part of the language of Bill S-8. Our written brief describes the problems and offers a solution.

Mr. Chairman, I would like to thank you, and we will do our best to answer your questions.

**The Chairman:** I am not sure I heard you correctly. Did you say a negotiated compromise?

**Mrs. Churchmuch:** There is no level playing field for negotiations between copyright users and owners. Negotiated licence under present circumstances may compromise the interests of education in the phase two process.

**The Chairman:** In what way will that process compromise those negotiations?

**Mr. Adams:** To provide a suitable answer, I must give a little bit of the context of our understanding of the state of the discussions that are taking place between CANCOPY and the Ontario Ministry of Education. We are not a party to those negotiations. We are at arm's length from those negotiations.

We understand and respect the fact that there is need for some confidentiality on particulars while those discussions are pursued. Our concern is that, given that the Department of Communications Consultation Committee on Educational Uses has proposed, by consensus, certain specific changes to the Copyright Act, certain special considerations, certain outright exemptions—certain “freebies”, if I may use the vernacular—that our interests in those consensus positions, and perhaps some other non-consensus positions, are advanced in Phase II into statutory law. We would be reluctant to see any of those future considerations in any way influenced by the specifics of any collective agreement or licence in Ontario, if the user community, represented by the Ministry of Education, were to agree to certain provisions which do not in any

[Traduction]

ples de publicité, de nouvelles et d'opinions appropriées est nécessaire.

Le projet de loi S-8 fournira aux éducateurs et à nos étudiants la garantie qu'ils pourront avoir accès à ces documents à des conditions raisonnables. Permettons à la Société Radio-Canada et à d'autres de négocier avec nous des frais raisonnables. Mais ne laissons pas la Société Radio-Canada et les autres refuser de négocier l'utilisation, à des fins éducatives, de l'information qu'ils possèdent.

En ce qui a trait aux imprimés, notre Association est vivement préoccupée par les efforts actuels de négociation d'une licence générale entre CANCOPY et le ministère de l'Éducation de la province pour la photocopie, dans les écoles, de documents imprimés, jusqu'à ce que le gouvernement du Canada ait donné suite à sa promesse d'apporter des modifications, notamment à la Loi sur le droit d'auteur, pour accorder un traitement spécial à l'éducation et aux bibliothèques.

Il n'y a pas de juste base de négociation entre les utilisateurs et les détenteurs de droits d'auteur. Une licence négociée dans les circonstances actuelles pourrait compromettre les intérêts du milieu de l'enseignement au moment de la deuxième étape de la réforme. Le libellé du projet de loi S-8 semble soulever certaines difficultés techniques. Dans notre mémoire, nous avons décrit ces problèmes et proposé une solution.

Monsieur le président, je voudrais vous remercier; nous allons nous efforcer de répondre le mieux possible à vos questions.

**Le président:** Je ne suis pas sûr de vous avoir bien compris. Avez-vous dit un compromis négocié?

**Mme Churchmuch:** Il n'y a pas de cadre équitable pour la négociation entre les utilisateurs et les détenteurs de droits d'auteur. La négociation d'une licence, dans les circonstances actuelles, pourrait compromettre les intérêts du monde de l'éducation au cours de l'étape II.

**Le président:** De quelle façon cela compromettrait-il les négociations?

**M. Adams:** Pour répondre convenablement, je dois décrire quelque peu le contexte dans lequel s'inscrit notre compréhension des discussions qui se déroulent entre CANCOPY et le ministère de l'Éducation de l'Ontario. Nous ne participons pas à ces négociations. Nous sommes tout à fait à l'écart de celles-ci.

Nous comprenons et respectons le fait qu'il est nécessaire que certains aspects particuliers demeurent confidentiels pendant que ces pourparlers se déroulent. Étant donné que le Comité consultatif du ministère des Communications sur l'utilisation à des fins éducatives des œuvres protégées par le droit d'auteur a proposé, à l'unanimité, certaines modifications précises à la Loi sur le droit d'auteur, c'est-à-dire certaines considérations spéciales ou certaines exemptions complètes—certains «cadeaux» si je puis utiliser une expression populaire—notre préoccupation est de voir nos intérêts relativement à ces positions unanimes, et peut-être d'autres positions qui ne font pas l'unanimité, mis de l'avant au cours de la deuxième étape pour être intégrés à la loi. Nous voyons d'un mauvais œil la possibilité que certains aspects particuliers d'une entente col-



[Text]

way conform with the report of the user committee of the DOC.

We think that you may be presented at a future date with representations from the copyright owners, who will say, "Why make those changes since they have already been agreed to in a licence?"

**Senator Kelly:** I am trying to figure out how what you have just said relates to Bill S-8. You have been talking about Phase II and the lead up to Phase II, but what about Bill S-8? Does what you have just said affect the wording in the bill?

**Mr. Adams:** No. If the Parliament of Canada enacts Bill S-8 as a change to the Copyright Act, it would improve the climate for negotiations.

**Senator Kelly:** That has been our feeling, but you seemed to be clouding the issue a little. I understand what you are saying.

**The Chairman:** Can you tell us anything about the negotiations that are underway? The CANCOPY people, representatives, producers and officials from the Department of Communications have indicated that progress is being made in the negotiations with provincial governments, departments of education, and so on. Can you give us an update?

**Mr. Adams:** Our knowledge is incomplete, but we can share with you something which to us is one of the major issues of the moment, namely, the fact that negotiations are underway between the Ministry of Education and CANCOPY, even though the Ministry of Education has no statutory authority to sign an agreement on behalf of the school boards with CANCOPY. So even if the ministry negotiating team and CANCOPY were to arrive at a fulsome agreement, it would still require the legislative process in the Ontario Assembly to ratify that agreement. That is one issue. The other issue is that since it will be school boards that will be the day-to-day practitioners and users and that will have to abide by the technical terms and conditions of any contemplated agreement, we have made a formal request to the minister that no tentative agreement be finalized until our association and other key partners in Ontario education have the ability, with legal counsel, to review the exact and precise wording, so that we may be assured that we have reasonable protection. One of our areas of concern is the question of a blanket indemnity. Will CANCOPY undertake, if it gets a licence for Ontario school users, to indemnify and save harmless school boards in the event that a non-member of CANCOPY launches a civil proceeding for copyright infringement against a school board? We raised this issue when Bill C-60 was before the Parliament of Canada, and the Government of Canada could have addressed it statutorily, but so far it has not. We have a number of major concerns with the scope and particulars of the licence, and we have communicated them to our minister. We are awaiting further feedback on those concerns.

[Traduction]

lective ou d'une licence en Ontario influent, d'une façon quelconque, sur l'une ou l'autre de ces considérations futures si les usagers, représentés par le ministère de l'Éducation, devaient accepter certaines dispositions qui ne concordent aucunement avec le rapport du comité du MDC sur l'utilisation.

Nous pensons que vous pourriez éventuellement entendre des dépositions de détenteurs de droits d'auteur qui vous diraient, «Pourquoi apporter ces changements puisqu'ils ont déjà été convenus dans le cadre d'une licence?»

**Le sénateur Kelly:** J'essaie de voir en quoi ce que vous venez tout juste de dire a trait au projet de loi S-8. Vous parlez de la deuxième étape et du cheminement vers la deuxième étape, mais qu'en est-il du projet de loi S-8? Ce que vous venez tout juste de dire a-t-il un effet sur le libellé du projet de loi?

**M. Adams:** Non. Si le Parlement du Canada adopte le projet de loi S-8 pour modifier la Loi sur le droit d'auteur, cela améliorera le climat des négociations.

**Le sénateur Kelly:** C'est ce que nous pensions, mais vous semblez embrouiller quelque peu la question. Je comprends ce que vous dites.

**Le président:** Avez-vous quelque chose à nous dire au sujet des négociations qui se déroulent? Les gens de CANCOPY, les représentants, les producteurs et les responsables du ministère des Communications ont indiqué qu'il y avait eu des progrès dans les négociations avec les gouvernements provinciaux, les ministères de l'Éducation et d'autres. Pourriez-vous faire le point à ce sujet?

**M. Adams:** Nos informations sont incomplètes, mais nous pouvons vous faire part de points qui, pour nous, soulèvent certaines des questions les plus importantes de l'heure, soit le fait que les négociations se déroulent entre le ministère de l'Éducation et CANCOPY, même si le ministère de l'Éducation n'a aucune autorité juridique pour signer un accord avec CANCOPY au nom des conseils scolaires. Ainsi, même si l'équipe de négociation du ministère et CANCOPY parvenaient à un entente complète, il faudrait que le législateur, en l'occurrence l'assemblée législative de l'Ontario, intervienne pour le ratifier. C'est le premier point. L'autre est qu'étant donné que les conseils scolaires seront ceux qui appliqueront, utiliseront, et devront respecter au jour le jour les modalités techniques de tout accord envisagé, nous avons présenté une requête officielle au ministre pour lui demander qu'aucun accord provisoire ne devienne définitif avant que notre Association et d'autres partenaires clés du domaine de l'éducation en Ontario aient eu la possibilité d'examiner, avec l'aide de conseillers juridiques, le libellé exact et précis pour que nous puissions nous assurer que nous sommes raisonnablement protégés. L'une de nos préoccupations porte sur la question d'une indemnité de portée générale. Si elle conclut un accord de licence avec les utilisateurs scolaires de l'Ontario, la société CANCOPY acceptera-t-elle d'indemniser et de dédommager les conseils scolaires dans l'éventualité où un non-membre de CANCOPY intenterait une poursuite civile contre un conseil scolaire pour violation de droit d'auteur? Nous avons soulevé la question lorsque le projet de loi C-60 était étudié au Parlement du Canada, et le gouvernement du Canada aurait pu aborder cette question dans le texte de loi mais, jusqu'ici, il ne l'a pas fait. Nous avons un cer-



[Text]

**The Chairman:** Have you received any threats of prosecution as a result of possible infringement of copyright? Have school systems, individual schools or educational institutions been warned of possible infringements?

**Mr. Nels Auger, Coordinator of Learning Resources, Scarborough Board of Education:** Mr. Chairman, we have received such threats, but more so with regard to non-print media. There have been considerable threats over the use of videos, particularly in classrooms, throughout Ontario and, for that matter, Canada. Nobody has been prosecuted, although in some instances the RCMP has come in and confiscated a product that was on the shelf or in the English department. To counteract that, the English departments in the school boards that I represent on the one hand and the Scarborough Board on the other have tried to come to grips with the situation by purchasing performance rights for products. Some people allow us this privilege at great cost. In my instance in Scarborough, which has the fifth largest school board in Canada, it has cost \$50,000 for performance rights over the past two or three years. That is a lot of the budget that is going out just for the right to show products such as some feature films, such as "Anne of Green Gables" and the like, which tie into our curriculum.

Another part of the problem is that we have been denied access, for example, to programs on "The Journal" and "W5" that impact immediately on our curriculum. The Ministry of Education has put out this document entitled "Media Literacy"—and I have left a couple of copies with the clerk—because it realized that it is very important that young people be able to watch critically television news programming, and so on. At the same time, when, for example, we go to CBC, Paramount, or whomever, for excerpts, we are denied access. The CBC, for example, established about six years ago an agency called CBC Enterprises to handle the distribution of their products. I understand that the agency is about to be cut due to budget constraints. However, we were able to purchase products from this agency and pay for performance rights or whatever.

These constant changes make things very grey. At times I end up playing the sheriff rather than the media manager. However, there have been instances where distributors have come in and said they will lay charges if we do not pay for performance rights.

**Senator Frith:** You have said that \$50,000 is a lot to pay out just for performance rights.

**Mr. Auger:** It is just that it is not consistent.

[Traduction]

tain nombre de préoccupations majeures en ce qui a trait à la portée et à certains aspects particuliers de la licence, et nous les avons communiquées à notre ministre. Nous attendons d'autres réactions à cet égard.

**Le président:** Avez-vous reçu des menaces quelconques au sujet d'une violation possible du droit d'auteur? Est-ce que le système scolaire, des écoles ou des institutions d'enseignement en particulier ont reçu une mise en garde au sujet d'infractions possibles?

**M. Nels Auger, coordonnateur des ressources d'apprentissage au Conseil scolaire de Scarborough:** Monsieur le président, nous avons reçu de telles menaces mais plutôt en ce qui a trait aux médias non imprimés. Il y a eu plusieurs menaces au sujet de l'utilisation de vidéos, en particulier dans les salles de classe, un peu partout en Ontario et, incidemment, ailleurs au Canada. Personne n'a été poursuivi même si, dans certains cas, la GRC s'est présentée et a confisqué un produit se trouvant sur une étagère ou dans le département d'anglais. Pour solutionner le problème, les départements d'anglais des conseils scolaires que je représente, d'une part, et le Conseil scolaire de Scarborough, de l'autre, ont tenté d'acheter des droits d'exécution pour les produits. Certaines personnes nous accordent ce privilège à un coût élevé. Dans le cas de Scarborough, qui est le cinquième plus grand conseil scolaire au Canada, les droits d'exécution ont coûté 50 000 dollars au cours des deux ou trois dernières années. C'est une part importante du budget uniquement pour obtenir le droit de présenter des produits tels que des films, par exemple «Anne—La maison aux pignons verts» et autres, qui s'inscrivent dans nos programmes.

Une autre dimension du problème est qu'on nous a refusé l'accès, par exemple, à des émissions comme celles de «The Journal» et «W5» qui touchent de près à nos programmes d'enseignement. Le ministère de l'Éducation a publié un document intitulé «La compétence médiatique», dont j'ai remis quelques copies au greffier, parce qu'il a pris conscience du fait qu'il était très important que les jeunes soient en mesure d'écouter avec un sens critique les programmes de nouvelles et autres à la télévision. Mais, lorsque nous nous adressons à Radio-Canada, à la société Paramount ou à toute autre société pour obtenir le droit de diffuser des extraits, ou nous refuse ce droit. La Société Radio-Canada, par exemple, a mis sur pied il y a environ six ans un organisme qui s'appelle les Entreprises Radio-Canada pour s'occuper de la distribution des produits de la Société. J'ai appris que cet organisme va bientôt être supprimé en raison de restrictions budgétaires. Cependant, nous avons pu acheter des produits de cet organisme et payer les droits d'exécution ou autres.

Ces changements constants rendent les choses passablement floues. À certains moments, j'ai dû laisser de côté mon rôle de gestionnaire de médias pour jouer celui de shérif. Néanmoins, il y a eu des cas où les distributeurs nous ont dit qu'ils intenteraient des poursuites si nous ne leur versions pas des droits d'exécution.

**Le sénateur Frith:** Vous avez dit que 50 000 dollars était une grosse somme à verser uniquement pour des droits d'exécution.

**M. Auger:** C'est tout simplement qu'il y a un manque de cohérence.

[Text]

**Senator Frith:** It has never been consistent.

**Mr. Auger:** No.

**Senator Frith:** I understand your position on copyright users in the context of the fact that the situation was very grey until Bill C-60 came into being. I assume that, as a matter of principle, you do not object to paying.

**Mr. Auger:** Absolutely not.

**Senator Frith:** The problem concerns the difficult period we are now going through in terms of people knowing what to do, because the use of this material has been going on for a long time.

**Mrs. Churchmuch:** Earlier you mentioned CANCOPY. CANCOPY has a very narrow repertoire, virtually a handkerchief in terms of a blanket licence. That is the only collective. There are very few collectives available. We have concerns about getting access to the immediate information for the teachable moment. Bill S-8 will address those kinds of concerns.

As educators, we believe it is our responsibility to provide the most current information possible without infringement of copyright or any legal act. We have a moral and a teaching obligation to get current information into the classroom. Often we are refused that and our concern is that if we are in a situation where we are only covered halfway by the Copyright Act, as we are now, we do not have any recourse by which to be able to get access to information which we feel should be available to us. In other words, we are being refused information.

**Senator Frith:** I do not quarrel with the fact that we have that obligation, but, as is often the case, the reason legislators have to deal with what we are doing here this morning—and we are not suggesting you do not have obligations—is because we are trying to balance competing obligations and competing moral duties and rights. I understand that the situation is awkward. I was around when a lot of this was going on between radio stations and song writers and performers and it was a question of a very inconvenient, to put it mildly, transition. I know that to use the word “inconvenient” is a great understatement.

However, I perfectly accept your obligations and your right to press as hard as you can and to do exactly what you are doing, but I also have to deal with someone else's obligations and rights. We have to try to reconcile them. I am not suggesting that you let up on the pressure, but I am suggesting that Bill S-8 is an unfair solution to those two pressures. It solves your problem.

**Mrs. Churchmuch:** With respect, Senator Frith, we did display the media literacy guide, which is a legislated component of the curriculum of the province of Ontario, in which 30 per cent of the English curriculum applied credits of the OAC is

[Traduction]

**Le sénateur Frith:** Cela n'a jamais été cohérent.

**M. Auger:** Non.

**Le sénateur Frith:** Je comprends votre position au sujet des utilisateurs d'œuvres protégées par le droit d'auteur dans un contexte qui a été très flou jusqu'à l'avènement du projet de loi C-60. Je prends pour acquis, qu'en principe, vous n'avez pas d'objection à payer.

**M. Auger:** Absolument pas.

**Le sénateur Frith:** Le problème a trait à la période difficile que nous traversons présentement en ce sens que les gens se demandent comment agir étant donné que l'utilisation de ces produits est une pratique qui a cours depuis longtemps.

**Mme Churchmuch:** Plus tôt vous avez fait mention de CANCOPY. CANCOPY a un répertoire très restreint, en comparaison de la portée de la licence générale. Et c'est la seule société de gestion collective. Il n'y a que très peu de sociétés de gestion collective auxquelles nous pouvons nous adresser. Nous craignons de ne pas avoir accès à l'information dont nous avons précisément besoin pour un module d'enseignement. Le projet de loi S-8 répondrait à ces préoccupations.

À titre d'éducateurs, nous croyons que nous avons la responsabilité de donner l'information la plus actuelle possible sans enfreindre la Loi sur le droit d'auteur ou toute autre loi. Nous avons une obligation morale et didactique de présenter l'information la plus récente en classe. Souvent, on nous oppose un refus et nous craignons que si nous nous retrouvons dans une situation où la Loi sur le droit d'auteur ne nous protège qu'à demi, comme c'est le cas présentement, nous n'aurons aucun recours pour obtenir accès à l'information que nous estimons avoir le droit d'obtenir. En d'autres termes, on nous refuse l'accès à l'information.

**Le sénateur Frith:** Je ne conteste pas le fait que nous ayons cette obligation mais, comme c'est souvent le cas, la raison pour laquelle le législateur doit traiter de questions comme celle qui nous occupe ce matin, et nous ne voulons pas dire par là que vous n'avez pas d'obligations, est qu'il est nécessaire de réaliser un équilibre entre des obligations et des droits et devoirs moraux concurrents. Je suis conscient que la situation est embarrassante. J'étais là pour observer une situation à peu près semblable, qui opposait les postes de radio et les compositeurs et interprètes, et la transition, pour dire le moins, n'a pas été sans heurt. Je sais que l'expression «sans heurt» est loin de traduire fidèlement la réalité.

Cependant, je reconnais d'emblée vos obligations et votre droit d'exercer toutes les pressions possibles et de faire précisément ce que vous êtes en train de faire, mais je dois aussi tenir compte des obligations et des droits de l'autre partie. Nous devons tenter de concilier les deux positions. Je ne veux pas dire par là que vous devez cesser vos pressions, mais je soutiens que le projet de loi S-8 ne constitue pas une solution juste pour ces deux sources de pression. Il ne résoudrait que votre problème.

**Mme Churchmuch:** Avec tout le respect que je vous dois, sénateur Frith, nous avons présenté le guide sur la compétence médiatique, qui est un élément statutaire du programme d'enseignement en Ontario, dans lequel 30 p. 100 des crédits



[Text]

mandatory with respect to the teaching of media literacy. There are a vast number of components involved in that which are not covered by any kind of legislation under the present Copyright Act and which are not covered by any kind of blanket licence under any negotiated collective right now. With respect to newspapers, for instance, there is no definition of who has ownership of letters to the editor or who has ownership to obituaries or to the news items that may come through off the press.

**Senator Frith:** Do you understand the position that I am taking quarrels with not one comma of what you are saying? The difficulty is that very frequently reciting detail of the problem, which I am glad you are doing and hope you will continue to do, is used to support a specific solution and the specific solution in this instance is very simple. All of the problems you have developed can be solved by an exemption, and Phase II is the part that deals with exemptions. I agree with you that we must get to that negotiation, but we should not, in advance of those negotiations, grant an exception to all the literature that is used for educational purposes. I am not quarrelling with anything you say, but I do not consider Bill S-8 to be a fair solution because it deals only with your problems.

**Senator Kelly:** It seems to me that Senator Frith is becoming a witness.

**Senator Frith:** You must remember that I was invited to become a witness by the witness responding to my question. I suppose that when I agree with a witness I am becoming a witness. I am simply saying that I agree with the witnesses, but I want them to understand that the facts I agree with do not necessarily support the passage of Bill S-8 as a solution.

**The Chairman:** Mrs. Churchmuch, do you have a response?

**Mrs. Churchmuch:** I grant that I did speak of exemptions. Let me give you the example of McDonald's—which is not an exemption; it is an ownership that has refused, at different times, access. We feel that if Bill S-8 is perhaps lopsided in one direction, Bill C-60 is lopsided in another direction. Under the legislative part of phase one of Bill C-60 we are stating today that we have been refused access to materials by owners. That is our position, and that is why we are appearing in order to support Bill S-8. We would like to see some modifier put in place so that we may have access to material that has been refused to us by the owners of material. In talking about McDonald's, I was indirectly referring to media literacy.

It is the responsibility of the classroom teacher to give all components of a media literacy course and to talk about the positive and negative aspects, including discussing what are the incidences of media literacy and how they are a teaching tool.

[Traduction]

appliqués au programme d'études anglaises doit être obligatoirement consacré à l'enseignement de la compétence médiatique. Il y a un grand nombre d'éléments pertinents qui sont hors du champ des dispositions de la présente Loi sur le droit d'auteur ou d'une quelconque licence générale obtenue en vertu d'une entente collective négociée à l'heure actuelle. En ce qui a trait aux journaux, par exemple, il n'y a aucune définition applicable à la propriété des lettres des lecteurs ou à la propriété des notices nécrologiques ou des nouvelles diffusées dans les médias imprimés.

**Le sénateur Frith:** Est-ce que vous comprenez que la position que je défends n'entre d'aucune façon en conflit avec ce que vous dites? La difficulté est que, très souvent, l'exposé des détails d'un problème—ce que je me réjouis que vous fassiez et espère que vous allez continuer à faire—sert à promouvoir une solution en particulier et, dans le cas présent, cette solution particulière est très simple. Tous les autres problèmes que vous avez évoqués peuvent être résolus par une exemption, et la deuxième étape de la réforme est celle où l'on doit traiter des exemptions. Je suis d'accord avec vous que nous devons entreprendre cette négociation mais nous ne devrions pas, avant que ne débutent ces négociations, accorder une exception pour l'ensemble de la documentation utilisée à des fins éducatives. Je ne remets en question rien de ce que vous avez dit mais je ne pense pas que le projet de loi S-8 soit une solution juste parce qu'il ne traite que de vos problèmes.

**Le sénateur Kelly:** Il me semble que le sénateur Frith prend le rôle de témoin.

**Le sénateur Frith:** Rappelez-vous que j'ai été invité à prendre le rôle de témoin par le témoin lui-même lorsqu'il répondait à ma question. Je suppose que lorsque je suis d'accord avec un témoin, je deviens un témoin. Je dis tout simplement que je partage les vues des témoins mais je voudrais leur faire comprendre que les faits dont je conviens ne jouent pas nécessairement en faveur de l'adoption du projet de loi S-8 comme solution.

**Le président:** Madame Churchmuch, voulez-vous répondre?

**Mme Churchmuch:** Je reconnais avoir parlé d'exemptions. Laissez-moi vous donner l'exemple de McDonald's qui ne constitue par une exemption. Il s'agit d'un détenteur de droits d'auteur qui a refusé l'accès à différentes occasions. À notre avis, si le projet de loi S-8 est peut-être biaisé dans une direction, le projet de loi C-60 l'est dans une autre. Nous affirmons aujourd'hui, qu'en vertu des dispositions législatives de la première partie du projet de loi C-60, des détenteurs de droits d'auteur nous ont refusé l'accès à leurs produits. Voilà notre position et c'est la raison pour laquelle nous comparaissons afin de donner notre appui au projet de loi S-8. Nous voudrions que certaines modifications soient apportées de sorte que nous puissions avoir accès aux documents qui nous ont été refusés par les propriétaires de ces documents. En parlant du cas de McDonald's, j'évoquais indirectement la question de la compétence médiatique.

L'enseignant a la responsabilité d'aborder tous les volets d'un cours de compétence médiatique et de parler des aspects positifs et négatifs, y compris de discuter de la nature des éléments qui sont liés à la compétence médiatique et de la façon



*[Text]*

It may involve only a 30-second clip. We apply to use this through the learning resources department. Mr. Auger could give you information on that.

We are talking to you today about how we have been refused by owners, and some of the owners are publicly funded entities such as CBC and TV Ontario. We are stating our concerns about the fact that Bill C-60 has allowed owners to refuse us access, and that is why we appear today with respect to Bill S-8.

**Mr. Auger:** TV Ontario, which has a public mandate, finds it difficult to release information to us. The same applies also to CBC. On the other hand, some, such as CTV, which has an agency, responds very well and we are able to buy the product very quickly. We should keep in mind that we are discussing critical viewing with the children. Everybody is watching television. A teacher may see a clip on something pertinent but not in the curriculum on W-5 or Fifth Estate, and may want to use it the next day; but he is not allowed to copy it and not allowed to transport it to the classroom, and when we ask for permission to do so after the fact, it is denied for whatever reason, and that really is impeding the development of curriculum in our classrooms.

**The Chairman:** Since there are no further questions, I want to thank you for your presentation. If I may respond to Senator Frith, the committee is more concerned with the fact that it is almost two years since we have been promised Phase II, and it seems to me that it is time something was done perhaps to spur on the decisionmakers on Phase II to produce the legislation that has been promised for so long and whose absence has created the problems which some of us see.

Our next witness is from the Canadian Association for University Continuing Education. Appearing for them is Ms. Jacquelyn Wolf, the Director of the School of Continuing Studies. You have presented us with a very well documented brief which at least some of us have had an opportunity to examine. Would you please continue?

**Ms. Jacquelyn Wolf, Director, School of Continuing Studies, University of Toronto:** Thank you, Mr. Chairman and honourable senators. I very much appreciate the opportunity to appear before you today on behalf of the Canadian Association for University Continuing Education. We would be grateful if our written submission could be included with the documentation and written record of this committee. The brief that we have presented is really written from the perspective of the adult continuing educator in Canada, and while we have placed it in a university context, it applies equally to community colleges and to evening programs of public school boards. Hence, we could identify considerably with many of the

*[Traduction]*

dont ils peuvent servir d'outil d'enseignement. Il peut s'agir tout simplement d'un extrait de 30 secondes. Nous demandons la permission d'utiliser ces documents par le biais du département des ressources d'apprentissage. M. Auger pourrait vous donner quelques renseignements à ce sujet.

Nous vous relatons aujourd'hui comment les détenteurs de droits nous ont refusé l'accès à leurs documents. Certains sont des organismes financés à même les fonds publics tels que la Société Radio-Canada et TV Ontario. Nous exprimons nos préoccupations au sujet du fait que le projet de loi C-60 a permis aux détenteurs de droits de nous refuser l'accès et c'est la raison pour laquelle nous comparaissons aujourd'hui au sujet du projet de loi S-8.

**M. Auger:** TV Ontario, qui a un mandat public, a de la difficulté à nous permettre d'utiliser l'information qu'elle possède. On peut dire la même chose de la Société Radio-Canada. Par contre, certains, comme le réseau CTV, qui possède une agence, répondent très bien à nos demandes et nous sommes en mesure d'acheter leurs produits très rapidement. Nous devons garder à l'esprit que nous parlons ici de séances de visionnement critique avec les enfants. Tout le monde regarde la télévision. Un enseignant peut voir un passage traitant d'un sujet pertinent mais hors programme, à l'émission W-5 ou The Fifth Estate, et peut vouloir l'utiliser le lendemain, mais il n'a pas le droit d'en faire une copie ni de l'apporter en classe, et lorsque nous demandons après coup une permission à cet égard, on nous la refuse pour toutes sortes de raisons, et cela entrave véritablement l'élaboration des programmes d'études en classe.

**Le président:** Puisqu'il n'y a plus de questions, je voudrais vous remercier pour votre exposé. Si je puis me permettre de répondre au sénateur Frith, le Comité est davantage préoccupé du fait qu'il s'est écoulé presque deux ans depuis qu'on nous a promis la deuxième étape et il me semble que le temps est venu de faire quelque chose, ne serait-ce que pour aiguillonner les responsables de la deuxième étape de la réforme pour qu'ils produisent le projet de législation promis depuis si longtemps et dont l'absence a engendré les problèmes que certains d'entre nous perçoivent.

Notre prochain témoin représente l'Association pour l'éducation permanente dans les universités du Canada. Comparaisant au nom de celle-ci, nous accueillons M<sup>me</sup> Jacquelyn Wolf, directrice de l'École d'éducation permanente de l'Université de Toronto. Vous nous avez remis un mémoire très bien documenté que certains d'entre nous, à tout le moins, aurons eu l'occasion d'étudier. Voudriez-vous prendre la parole?

**Mme Jacquelyn Wolf, directrice, École d'éducation permanente, Université de Toronto:** Merci monsieur le président et honorables sénateurs. Je suis très reconnaissante de l'opportunité qui m'est offerte de comparaître devant vous aujourd'hui au nom de l'Association pour l'éducation permanente dans les universités du Canada. Nous serions très heureux que notre mémoire soit aussi versé aux documents et dossiers écrits du Comité. Le mémoire que nous vous avons remis a véritablement été rédigé du point de vue de l'éducateur spécialisé dans la formation permanente des adultes au Canada et, même s'il se situe dans un contexte universitaire, il s'applique tout aussi bien aux collèges communautaires et aux programmes de cours

*[Text]*

aspects of the presentation that you just heard from the school trustees. We are also representative of the kinds of problems faced by many voluntary organizations that offer community education.

Our brief is not a learned document setting out a philosophical rationale for copyright legislation, nor is it an argument on behalf of the needs of university research with respect to copyright. We have left those arguments to our colleagues in the Association of Universities and Colleges of Canada and the Canadian Association of Research Librarians. We very much support the points they have made.

Rather, our brief attempts to do two things. First of all, it breaks down the process of designing, conceptualizing, marketing and implementing an adult education course. Each year literally hundreds of thousands of Canadians partake in these courses, either to improve or to enhance their professional skills, to help make us more competitive economically, or to contribute to their own intellectual development. The material has been organized in such a way that we broke it down according to four steps in that process, and while that is laid out in detail in the brief, I would particularly refer you to Appendix I which summarizes that. Essentially, for the average adult education course, it begins with an identified need for the course, by individual, by group, and so on. That takes place sometimes as much as 10 months to a year in advance of the course offering, but often as little as three months in advance of the course offering. In the process of developing a course, designing and collecting materials, and working with an instructor, we immediately begin the process of applying for copyright permission. We also begin the process of marketing the course, advertising its existence to those who feel it might fulfil a professional or intellectual need. All that time we are waiting for copyright permission replies, but, in the meantime, of course, we have to describe the course honestly and offer to the student what it is that we are trying to do. So there is a fairly detailed course outline, including objectives of the course, and this sort of thing, which, needless to say, is dependent upon receiving approval for the kinds of materials that we have advertised.

Later on, approximately two weeks before the course begins, for a publicly offered course there is a fine tuning. We review what permissions have been received, what permissions have not been received, what adjustments we have to make to curriculum, what other things have to be restructured and redesigned, and what substitute materials have to be found. Finally, once the course begins, one of the basic principles of adult education is that you adapt the course content to the needs of the specific learners. So, within that first couple of course meetings, there are adjustments made depending upon whether or not most of the people in the course are engineers or are here to learn Arabic for business purposes rather than

*[Traduction]*

du soir des conseils scolaires publics. Par conséquent, nous pouvons nous identifier dans une très large mesure avec plusieurs des éléments de l'exposé des conseillers scolaires, que nous venons tout juste d'entendre. Nous sommes également représentatifs des problèmes que connaissent plusieurs organismes bénévoles offrant des services d'éducation à la collectivité.

Notre mémoire n'est pas un texte savant proposant un fondement philosophique à la législation sur le droit d'auteur, non plus qu'il constitue un plaidoyer en faveur des besoins de la recherche universitaire en ce qui a trait au droit d'auteur. Nous avons laissé ces arguments à nos collègues de l'Association des universités et collèges du Canada et à l'Association des bibliothèques de recherche du Canada. Nous appuyons d'emblée les positions qu'ils ont exprimées.

Plutôt, notre mémoire tente de faire deux choses. Premièrement, il analyse le processus de conception, de conceptualisation, de commercialisation et de mise en œuvre d'un cours d'éducation des adultes. À chaque année, des centaines de milliers de Canadiens participent à ces cours, afin d'améliorer ou de perfectionner leurs compétences professionnelles, pour nous permettre d'être plus concurrentiels sur le plan économique ou pour leur propre épanouissement intellectuel. Le document a été structuré de manière à ventiler ce processus selon les quatre étapes qui le caractérisent et, bien qu'il soit présenté en détail dans le mémoire, j'attire plus particulièrement votre attention sur l'appendice I qui en fait une synthèse. Pour l'essentiel, le cours d'éducation des adultes représentatif commence par l'identification d'un besoin, par personne, par groupe, etc. Cela se fait parfois jusqu'à 10 mois ou un an avant que le cours ne soit offert, mais souvent à aussi peu que trois mois d'avis. Lors de l'élaboration d'un cours, la conception et la recherche de documents, et le travail en collaboration avec un éducateur, nous commençons immédiatement les démarches pour obtenir les autorisations requises auprès des détenteurs de droits d'auteur. Nous commençons aussi à commercialiser le cours, en l'annonçant à ceux pour qui il est susceptible de combler un besoin professionnel ou intellectuel. Tout au long du processus, nous attendons les réponses aux demandes d'autorisation que nous avons adressées aux détenteurs de droits d'auteur, mais dans l'intervalle, nous devons décrire le cours honnêtement et indiquer à l'étudiant ce que nous projetons de faire. Cela signifie donc une description assez détaillée du cours, y compris ses objectifs et d'autres renseignements semblables qui, est-il besoin de le dire, dépendent de l'obtention des approbations requises pour le genre de documents que nous avons annoncés.

Par la suite, soit environ deux semaines avant que le cours ne débute, nous procédons aux derniers rajustements dans le cas des cours offerts au public. Nous faisons l'examen des autorisations reçues et de celles que nous n'avons pas reçues, des rajustements qui doivent être apportés au programme d'étude, des autres éléments qui doivent être restructurés et remaniés ainsi que de la documentation de remplacement que nous devons trouver. Enfin, une fois que le cours a débuté, l'un des principes de base de l'éducation des adultes est d'adapter le contenu du cours aux besoins plus immédiats des étudiants. Ainsi, au cours des premières séances du cours, des modifications sont apportées selon que la plupart des participants sont ou ne sont pas des ingénieurs, ou que la plupart viennent



## [Text]

for religious purposes or whatever. Again, there may be a need to adjust learning materials.

All of that impacts on the copyright permission process and, hence, the second purpose of our brief is to describe, through the experience of one institution, my own, the School of Continuing Studies at the University of Toronto, and what it is like to try to comply with Bill C-60 currently. It is written very colloquially and anecdotally, and we have tried to point out where there are detrimental impacts to the quality of education.

Now, how does this relate to Bill S-8? We are here basically to support Bill S-8 as a necessary but incomplete resolution to the kinds of problems that we have set out in the document. The strengths of Bill S-8, we feel, are that it does continue to recognize the rights of the creator, which we certainly support as well, but that it also sets out a situation where reasonable terms and conditions must be provided as well to the copyright user. We do have some questions with respect to how "reasonable terms and conditions" might be interpreted in the legislation.

Let me just highlight quickly two of these. First, of course, we optimistically assume that one reasonable term and condition is that the copyright holders answer their mail. This has been our most frequent problem in the last year as we undertook to fulfil proactively the letter and the spirit of Bill C-60, to dot every "i" and to cross every "t". What we found is that it is impossible. We found it is an administrative nightmare. We spent \$25,000 to \$30,000 solely on our own internal staff for administrative costs—that is not the cost of the copyright permissions—and we still could not comply with this legislation. One of the most frequent occurrences, as I say, was simply no answer from those who hold copyrights. To give you a couple of quick examples, we offered a French translation course to begin in January. We started seeking copyright permissions in August. All of the sources for the material were Canadian. All of them were well known publishers. None of them replied despite repeated requests, fax transmissions and so on. We also offered a course in palaeontology. Four months before the course began, we sent off to about 25 publishers and artists to get permissions for articles and for visual materials, most of which were drawings of dinosaur vertebrae and so on. By the time the course started, eight had replied. The costs they had suggested were so prohibitive that we ended up having, at the last minute, almost no materials to offer to the students in this course. That is the nature of adult education. The courses change over time. The learning needs change over time. There is no slack in the current situation.

## [Traduction]

apprendre l'arabe pour des raisons d'affaires plutôt que pour des motifs religieux ou autres. Encore une fois, il peut être nécessaire d'apporter des changements au niveau des documents d'apprentissage.

Tous ces éléments ont une incidence sur le processus de demande d'autorisation auprès des détenteurs de droits d'auteur et, par conséquent, le deuxième objectif de notre mémoire est de décrire, à travers l'expérience d'une institution, soit l'École d'éducation permanente de l'Université de Toronto que je représente, ce que cela veut dire de tenter de se conformer au projet de loi C-60 à l'heure actuelle. Le mémoire est rédigé dans un style familier et anecdotique, et nous avons cherché à y faire ressortir les éléments ayant une incidence préjudiciable sur la qualité de l'enseignement.

Maintenant, quel lien cela a-t-il avec le projet de loi S-8? Nous sommes ici aujourd'hui principalement pour appuyer le projet de loi comme solution nécessaire mais incomplète au genre de problèmes que nous avons présentés dans le document. À notre avis, les points forts du projet de loi sont que celui-ci continue de reconnaître les droits du créateur, ce que nous appuyons évidemment nous aussi, mais en établissant par ailleurs un contexte dans lequel des conditions raisonnables doivent aussi exister pour l'utilisateur des œuvres protégées par le droit d'auteur. Nous avons quelques questions au sujet de la façon dont les «conditions raisonnables» pourraient être interprétées dans le cadre de la loi.

Laissez-moi exposer brièvement deux de celles-ci. Premièrement, nous faisons preuve d'optimisme, bien entendu, en prenant pour acquis qu'une condition raisonnable est que les détenteurs de droits d'auteur répondent à leur courrier. C'est le problème que nous avons rencontré le plus fréquemment au cours de la dernière année alors que nous cherchions à appliquer activement l'esprit et la lettre du projet de loi C-60, en plaçant un point sur chaque «i» et une barre sur chaque «t». Ce que nous avons constaté, c'est l'impossibilité d'une telle démarche. Nous avons reçu un cauchemar administratif. Nous avons dépensé entre 25 000 et 30 000 dollars uniquement en frais administratifs au niveau de notre personnel interne—il ne s'agit pas là du coût des autorisations d'utiliser des œuvres protégées par le droit d'auteur—et nous n'étions toujours pas en mesure de nous conformer à cette législation. L'une des situations les plus fréquemment rencontrées, comme je l'ai mentionné, était que nous ne recevions tout simplement pas de réponse des personnes détenant les droits d'auteur. Pour vous donner rapidement quelques exemples, nous avons offert un cours de traduction française qui devait débiter en janvier. Nous avons commencé nos démarches en vue d'obtenir les autorisations en août. Toutes les sources de documentation étaient canadiennes. Toutes provenaient d'éditeurs connus. Aucun d'entre eux n'a répondu en dépit de nos demandes répétées, des communications par télécopier et autres. Nous avons également offert un cours en paléontologie. Quatre mois avant le début du cours, nous avons fait parvenir à environ 25 éditeurs et artistes des lettres leur demandant la permission d'utiliser des articles et des documents visuels, dont la plupart étaient des dessins de squelettes de dinosaures et autres éléments du genre. Lorsque le cours a débuté, nous avons reçu huit réponses. Les frais qu'on nous demandait étaient si élevés



[Text]

I might add, just in passing, that one of the more tardy respondents is the permissions officer for the Crown. At last count we had been waiting for three months for permission to reprint some material from Statistics Canada that appeared in their magazine *Social Trends* to use in an English as a second language course, and we still have received no reply.

Our second question with regard to "reasonable terms and conditions" is whether or not it covers those who simply do not answer their mail. We wonder how it applies to materials that are out of print, because this, again, is a situation that we run into quite frequently, where the holder of the copyright will deny permission to use some of the material or to use any other than a very minor proportion of that material, even though the material is out of print and cannot be obtained in any other way.

I think I would like to stop my initial presentation at this point by simply identifying what we see as the major weaknesses still in Bill S-8, and then perhaps we could discuss those in some detail. As adult continuing educators, we still feel that there is a need for both a fair use and a spontaneous use clause.

I would be happy to talk about that during the discussion period.

**The Chairman:** Perhaps you could explain in more detail the fair use and spontaneous use clauses which you have just thrown out at the end of your presentation. Could you tell us about the differences.

I keep asking witnesses to tell us, as you already have, the problems they have with Bill C-60. Perhaps you could indicate how Bill S-8 will help you, granted that you have said that it does not go far enough. Perhaps you could persuade the members of the committee that this is a good bill.

**Ms. Wolf:** We believe that it is a good bill, as far as it goes. As I said, we have concerns about how reasonable terms and conditions might be interpreted, and whether they will, indeed, cover some of the myriad situations that we encounter.

We are not certain that the bill covers spontaneous use. Spontaneous use, as the representatives from the Ontario Public School Boards Association mentioned earlier, is necessary because, frankly, good teaching demands that. Let me give you one example. We have a strong languages program. We teach

[Traduction]

que nous nous sommes retrouvés, à la dernière minute, avec presque aucune documentation à offrir aux étudiants inscrits à ce cours. Voilà la nature de l'éducation des adultes. Les cours changent avec le temps. Les besoins d'apprentissage changent avec le temps. Il n'y a aucun temps mort dans les circonstances actuelles.

Je pourrais ajouter, en passant, que l'un des correspondants les plus lents à réagir est l'agent des autorisations de la Couronne. Aux dernières nouvelles, nous attendions depuis déjà trois mois la permission de reproduire certains renseignements parus dans le magazine *Tendances sociales canadiennes*, de Statistique Canada, que nous voulions utiliser dans un cours d'anglais langue seconde et nous n'avions toujours pas reçu de réponse.

Notre deuxième question en ce qui a trait aux «conditions raisonnables» est de savoir si oui ou non cela s'applique aux situations où le correspondant ne répond tout simplement pas à son courrier. Nous nous demandons aussi si cela s'applique aux documents qui ne sont plus disponibles en librairie, parce que, encore une fois, c'est une situation que nous rencontrons fréquemment, alors que le détenteur du droit d'auteur refuse la permission d'utiliser une partie de la documentation ou ne permet d'en utiliser qu'une infime partie, même si le tirage de ce document est épuisé et que celui-ci ne peut pas être obtenu d'une autre façon.

Je pense qu'à ce stade, il serait préférable que je termine ma présentation en énumérant tout simplement ce que nous considérons comme les faiblesses principales du Projet de loi S-8, pour peut-être en discuter plus en détail par la suite. En qualité d'éducateurs engagés dans la formation permanente des adultes, nous sommes toujours d'avis qu'il existe un besoin pour une disposition portant sur l'utilisation équitable et l'utilisation spontanée.

Je serais heureuse d'aborder ces aspects au cours de la discussion.

**Le président:** Peut-être pourriez-vous nous expliquer plus en détail les dispositions relatives à l'utilisation équitable et à l'utilisation spontanée dont vous venez tout juste de faire mention à la fin de votre exposé. Pourriez-vous nous dire en quoi elles diffèrent.

Je demande toujours aux témoins de nous dire, comme vous venez de le faire, quels sont les problèmes qu'ils éprouvent en rapport avec le projet de loi C-60. Peut-être pourriez-vous nous indiquer comment le projet de loi S-8 vous aidera, étant donné que vous avez affirmé qu'il n'allait pas assez loin. Peut-être pourriez-vous persuader les membres du Comité qu'il s'agit d'un bon projet de loi.

**Mme Wolf:** Nous croyons qu'il s'agit d'un bon projet de loi, pour ce qu'il renferme. Comme je l'ai mentionné, nous sommes préoccupés de savoir comment seront interprétées les conditions raisonnables et si elles s'appliqueront, de fait, à certaines des très nombreuses situations que nous rencontrons.

Nous ne sommes pas sûrs que le projet de loi englobe l'utilisation spontanée. L'utilisation spontanée, comme l'ont mentionné précédemment les spontanée. L'utilisation spontanée, comme l'ont mentionné précédemment les représentants de l'Association des conseils scolaires publics de l'Ontario, est

## [Text]

29 languages. Many of those courses are taken by business people. We have a strong Arabic program, for example, with approximately 200 students. Most of those students are business people who deal with countries in the Middle East.

From all we know about language pedagogy, the best way to approach the teaching of language is by functional use. That means use of information texts, not literature. We use newspaper articles, radio and television articles, and so forth.

We have had precisely the same experience that the previous witnesses described in terms of being denied permission to use those materials. As well, our concern is that once the collectives are more organized, they will not cover many of these things. We have held extensive discussions with CANCOPY, although we have not negotiated a blanket licence yet. Almost every time we call representatives of CANCOPY, we have found that they do not cover the material we want. A good example is the material required to teach the Arabic course. They have no reciprocal agreements, nor do they currently intend to get any, between Arabic language collectives and publishers. We have the same problem with a wide variety of other language courses. A good portion of our program is devoted to language and cultural teaching for business. So they are not going to solve our problems. We are still going to be caught in this administrative nightmare.

A good example of that relates to material we use to teach a Middle Eastern culture course. That material was written by an Iranian poet and it took several hours of the staff's time over two or three days and many extensive telephone calls to try to find where the Iranian poet was. It turned out that he was a victim of the Ayatollah. So who holds the copyright right now? Several telephone conversations determined that nobody knows who holds the copyright.

In that situation, what do we do? Do we go ahead and use the material, because there is little likelihood anybody will prosecute? Do we not use the material to comply with the spirit of Bill C-60? In any case, I have spent a large amount of money in trying to find out who holds that copyright, and CANCOPY could not help me in that regard.

There are also situations which arise in the management, administrative and other business courses where it is fairly easy to see that spontaneous use is required. How can one teach an economics course without referring to a report on business activities?

## [Traduction]

nécessaire parce que, en toute franchise, elle est indispensable à un bon enseignement. Laissez-moi vous donner un exemple. Nous avons un important programme de langues. Nous enseignons 29 langues. La clientèle de plusieurs de ces cours provient des milieux d'affaires. Ainsi, nous avons un important programme d'arabe, qui réunit approximativement 200 étudiants. La plupart de ces étudiants sont des gens d'affaires qui doivent traiter avec les pays du Moyen-Orient.

Notre expérience de la pédagogie des langues nous a appris que la meilleure façon d'enseigner les langues était par le biais de l'utilisation fonctionnelle. Cela signifie utiliser des textes d'information, non de la littérature. Nous nous servons d'articles de journaux, d'émissions de radio et de télévision, etc.

Nous avons vécu exactement la même expérience que celle décrite par les témoins entendus auparavant pour nous être vu refuser la permission d'utiliser de tels documents. De même, nous craignons qu'une fois que les sociétés de gestion collective seront mieux organisées, elles ne s'occuperont pas de ces éléments. Nous avons eu des discussions approfondies avec CANCOPY, bien que nous n'ayons pas encore négocié une licence générale. À presque chaque occasion où nous avons communiqué avec les représentants de CANCOPY, nous avons constaté qu'ils ne s'occupaient pas des documents que nous voulions. Un bon exemple à cet égard est la documentation requise pour enseigner les cours d'arabe. Ils n'ont aucun accord réciproque, ni ne prévoient pour le moment en conclure, avec les sociétés de gestion collective et les éditeurs de langue arabe. Le même problème se pose avec un grand nombre d'autres cours de langues. Une bonne partie de notre programme est consacré à l'enseignement des langues et des cultures à des fins d'affaires. Les intervenants ne sont donc pas en mesure de solutionner nos problèmes. Nous ne pourrons toujours pas échapper à ce cauchemar administratif.

Un bon exemple à cet égard a trait à la documentation que nous utilisons pour donner un cours sur la culture au Moyen-Orient. La documentation a été écrite par un poète iranien et notre personnel a dû consacrer plusieurs heures au cours d'une période de deux à trois jours en faisant plusieurs longs appels téléphoniques pour chercher à retracer le poète iranien en question. Or celui-ci a été victime des purges de l'Ayatollah. Qui donc détient les droits d'auteur maintenant? Après plusieurs conversations téléphoniques, tout ce que nous avons pu déterminer est que personne ne sait qui est le détenteur des droits d'auteur.

Que devons-nous faire dans de telles circonstances? Allons-nous de l'avant en utilisant la documentation parce que les chances sont faibles que quelqu'un nous poursuive? Est-ce que nous nous abstenons d'utiliser cette documentation pour respecter l'esprit du Projet de loi C-60? À tout événement, j'ai dépensé beaucoup d'argent pour chercher à trouver qui détenait ce droit d'auteur et CANCOPY n'a été d'aucun secours à cet égard.

Il y a également des situations qui se présentent dans les cours de gestion, d'administration et d'autres cours d'affaires où il est assez facile de voir que l'utilisation spontanée est requise. Comment peut-on enseigner un cours d'économie sans



## [Text]

So the principle here respecting spontaneous use is that you do not have to have a priori permission. We are quite happy to try to find, where possible, the holder of a copyright and pay that holder for use afterwards, but it is not possible to find that person overnight if the next day's class requires that certain materials be used. So we feel that spontaneous use is very much needed by educators.

Respecting fair use—that being the ability in a situation without profit for individuals to use materials for learning purposes—there are two reasons. First of all, often the copyright holder is unknown, such as the Iranian poet; secondly, there are extraordinary costs that are not necessary to be incurred. For example, we were using a work by the Italian author Umberto Eco. He continues to hold part of the copyright, as well as the publisher. This is a most common situation. The author continues to hold part or all of the copyright. So you are not only going to deal with the publisher, you have to trace down the author as well in order to have complete copyright permission. Mr. Echo's publisher said: "Fine, but you have to get Mr. Echo's permission as well."

Again, this involved long distance telephone calls. We finally found him giving a lecture at an Italian university. I had to find a Italian-speaking staff member or instructor to speak to him. He was, quite frankly, amazed. He thought that this was the silliest piece of legislation he had ever heard of and did not want the money.

In the current situation, if we had a blanket licence with CANCOPY, they would assure us that we would not have to worry about who the author is, except if that author were on the restricted list, and, respecting anybody else, we can go ahead and use it and pay them the money and they will assume the liability.

I have not seen that liability assurance in writing, which makes me a little nervous, but in this particular case we would have paid royalties to Mr. Echo through CANCOPY. Perhaps they would have forwarded those royalties on to Mr. Echo, but, as I said, Mr. Echo is not interested in that.

There are a number of situations like this. A psychology professor we contacted, who held part of the copyright on some material that appeared in an American magazine, was on sabbatical leave. We found him at a skiing lodge in Aspen. He said: "My salary is paid by the university. This is publicly-produced material. I do not want the money." In that situation we would have paid CANCOPY for it.

Increasingly we have many of these problems, and we are very nervous about the issue of liability. We are very nervous about how those royalties eventually get distributed. We are

## [Traduction]

faire mention d'un rapport sur les activités du monde des affaires?

Ainsi, le principe qui s'applique ici à l'utilisation spontanée est que vous n'avez pas à obtenir une permission au préalable. Nous sommes tout à fait disposés à chercher, lorsque cela est possible, à retrouver le détenteur d'un droit d'auteur et à lui verser, après coup, une somme pour l'utilisation de son œuvre, mais il est impossible de retracer instantanément une personne lorsque certains documents sont requis pour la classe du lendemain. Nous sommes par conséquent d'avis que les éducateurs ont grandement besoin de la disposition relative à l'utilisation spontanée.

En ce qui a trait à l'utilisation équitable—la possibilité pour les particuliers d'utiliser des documents à des fins d'apprentissage dans des situations où ils n'en tirent aucun profit—nous entrevoyons deux raisons. En premier lieu, le détenteur du droit d'auteur est souvent inconnu, comme c'était le cas du poète iranien; en second lieu, il n'est pas nécessaire d'assumer certains coûts extraordinaires. Ainsi, nous avons utilisé une œuvre de l'auteur italien Umberto Eco. Celui-ci détient toujours une partie des droits d'auteur, avec l'éditeur. C'est une situation que l'on rencontre très fréquemment. L'auteur continue de détenir une partie ou la totalité des droits d'auteur. Vous ne pouvez donc traiter uniquement avec l'éditeur et vous devez retrouver l'auteur afin d'obtenir une permission complète. L'éditeur de M. Eco nous a dit: «Très bien, mais vous devez également obtenir la permission de M. Eco.»

Encore une fois, nous avons dû faire des appels interurbains. Nous avons finalement retrouvé l'auteur qui donnait une conférence dans une université italienne. J'ai dû faire appel à un membre du personnel ou un enseignant qui parlait l'italien pour converser avec lui. En toute franchise, il a été stupéfait. C'était, à son avis, la loi la plus ridicule dont il ait jamais entendu parler et il n'a pas voulu recevoir l'argent.

Dans la situation actuelle, si nous détenions une licence générale de CANCOPY, cette société nous assurerait que nous n'aurions pas à nous préoccuper de l'identité de l'auteur, sauf s'il figure sur la liste restreinte et, dans tout autre cas, nous pourrions utiliser l'œuvre et verser à la société le montant requis, celle-ci assumant la responsabilité.

Je n'ai pas vu cette assurance-responsabilité par écrit, ce qui m'inquiète un peu, mais dans le cas qui nous intéresse, nous aurions versé des redevances à M. Eco par l'intermédiaire de CANCOPY. Peut-être la société aurait-elle fait parvenir ces redevances à M. Eco, mais comme je l'ai dit, il n'était pas intéressé à les recevoir.

Il y a plusieurs situations comme celle-ci. Nous avons communiqué avec un professeur de psychologie qui détenait une partie des droits d'auteur sur un document paru dans une revue américaine; celui-ci était en congé sabbatique. Nous l'avons retrouvé dans un chalet de ski à Aspen. Il a déclaré: «Mon salaire est versé par l'université. Ce document a été rendu public. Je ne veux pas d'argent.» Dans ce cas, nous aurions versé un montant à CANCOPY.

De plus en plus, nous rencontrons divers problèmes de ce genre et nous sommes très préoccupés par la question de la responsabilité. Nous sommes très inquiets au sujet de la façon



[Text]

concerned that this will not be managed well on an international scale. We are certainly concerned that it is not even managed well on a domestic scale.

I received a telephone call a couple of months ago from a psychology professor at York University. We paid CANCOPY \$500 to reprint one of his articles for use in one of our classes 18 months ago. He still has not seen any royalty. So these situations will continually arise. I, as the user, am the one being contacted by these people.

If there were fair use and spontaneous use provisions for educators, that would, indeed, resolve many of these problems, and I think it would greatly strengthen Bill S-8 if those provisions were included.

**The Chairman:** That is a very good explanation.

Who do you actually negotiate with? I am trying to find a physical relationship.

**Ms. Wolf:** That is hard to say. As near as we can tell from our conversations with CANCOPY, there are a couple of employees to which we are referred. As the previous witnesses from the Canadian Library Association indicated, the staff at CANCOPY is stretched too. They do not have time to put anything in writing. They do not have firm rules. They have very narrow lists of who has given them rights to act on their behalf.

Our impression is that they are essentially clerical employees, but there does not seem to be anybody above.

**The Chairman:** Who are they employed by and whom do they represent?

**Ms. Wolf:** They are employed by the collectives.

**The Chairman:** I am trying to find out how this immense area of copyright, in such a wide range of fields, is partially covered by an umbrella group and how it operates. I am baffled by this.

**Ms. Wolf:** That is our problem as well. The people we have dealt with are employed, as we understand it, by the collective. They are struggling to deal with the implications of Bill C-60, just as we are.

**The Chairman:** Are there a variety of collectives, or is there only one collective? Is there a collective for literature and a collective for art?

**Ms. Wolf:** There are a couple of major collectives. I will refer to my notes on the subject of collectives, Mr. Chairman. Our research in trying to solve our own problem indicates that there are 11 collectives now established in Canada, seven for broadcasting material, two for the visual arts and two for written material. At this time only the two collectives for written material can be identified by name: CANCOPY, the Canadian Reprography Collective, and UNEQ, which is the

[Traduction]

dont ces redevances seront éventuellement distribuées. Nous craignons que cette fonction ne sera pas bien gérée au niveau international. Nous sommes certainement préoccupés du fait qu'elle n'est pas bien gérée à l'échelle du pays.

Il y a environ deux mois, j'ai reçu un appel téléphonique d'un professeur de psychologie de l'Université York. Nous avons versé 500 dollars à CANCOPY pour reproduire l'un de ses articles que nous avons utilisé dans l'une de nos classes il y a dix-huit mois. Il n'a encore reçu aucune redevance. Ces situations continueront de se produire. Et c'est avec moi, en qualité d'utilisateur, que ces personnes communiquent.

S'il existait des dispositions relatives à l'utilisation équitable et à l'utilisation spontanée pour les éducateurs, plusieurs de ces problèmes s'en trouveraient résolus, et je pense que le projet de loi S-8 serait grandement renforcé si on y ajoutait ces dispositions.

**Le président:** C'est une très bonne explication.

Avec qui plus précisément négociez-vous? J'essaie d'établir un lien matériel.

**Mme Wolf:** C'est difficile à dire. De ce que nous pouvons conclure de nos conversations avec CANCOPY, il y a deux ou trois employés à qui l'on nous réfère. Comme l'ont dit les représentants de la Canadian Library Association qui ont témoigné avant nous, le personnel de CANCOPY est aussi débordé. Il n'ont pas le temps de mettre quoi que ce soit par écrit. Ils n'ont pas de règles définitives. Ils ont des listes très sommaires de ceux qui leur ont donné le droit d'agir en leur nom.

Notre impression est que nous avons affaire essentiellement à des employés de bureau, mais il ne semble y avoir personne au palier supérieur de la hiérarchie.

**Le président:** Qui les emploie et qui représentent-ils?

**Mme Wolf:** Ils sont employés par les sociétés de gestion collective.

**Le président:** J'essaie de comprendre comment peut être assurée partiellement la couverture de cet immense secteur du droit d'auteur, dans une gamme aussi étendue de domaines, par un tel regroupement et comment il opère. Cela me déconcerte.

**Mme Wolf:** C'est aussi le problème que nous avons. De ce que nous savons, les gens avec qui nous avons traité sont à l'emploi de la société de gestion collective. Ils se débattent avec les répercussions du Projet de loi C-60, tout comme nous.

**Le président:** Y a-t-il diverses sociétés de gestion collective, ou y en a-t-il une seule? Y a-t-il une société de gestion collective pour les œuvres littéraires et une autre pour les arts?

**Mme Wolf:** Il y a quelques grandes sociétés de gestion collective. Je me reporterai à mes notes sur la question des sociétés de gestion collective, monsieur le président. Les recherches que nous avons faites pour élucider cette question indiquent qu'il existe onze sociétés de gestion collective à l'heure actuelle au Canada, sept pour les émissions radiodiffusées, deux pour les arts visuels et deux pour les documents écrits. En ce moment, seules deux sociétés de gestion collective s'occupent

**[Text]**

collective of the Quebec Writers' Union. One collective for the visual arts has been identified as Vis-Art Copyright Inc. The other collectives do not yet have a name or an office that you can deal with.

**The Chairman:** Are there any other questions of the witness?

**Senator Frith:** None that I cannot ask without being accused of being a witness. Mr. Chairman, after listening to all of this evidence, how can you say that you are still baffled about collectives?

**The Chairman:** I am not baffled about collectives themselves; I am baffled by how they operate. In view of the evidence that we have heard from previous witnesses, it seems almost like a wisp of smoke somewhere out there that you are trying to catch on to.

**Senator Frith:** But Mr. Chairman—how can I make it simple?

**The Chairman:** Make it very simple.

**Senator Frith:** All copyrights are individually held. So if you cannot get a collective, you have to find the professor who is out skiing. They are all individual. If all of the copyrights get together under the previous law—you have a copyright and I have a copyright—people like the witness will find it impossible to phone every individual copyright. From all the evidence we have heard, you would think that Bill C-60 was against the user; Bill C-60 is trying to help the user by saying it is legal to have collectives. If Bill C-60 had not been in place, it would have been illegal to get together with a collective because that would have been a restraint of trade. Why is everyone surprised that it is taking so long? Every individual must assign his rights to a collective. Did anyone expect that when Bill C-60 was completed and you totally revolutionized the whole arrangement of these copyrights and allowed collectives to operate, that they would suddenly be complete? Of course not.

**Senator Kelly:** What you are looking at is a transition.

**Senator Frith:** Of course, and the real issue in Bill S-8 is whether, in the transition, you should anticipate and grant certain users an exemption. Without arguing about whether it is right or wrong, that is what it says. It says that an individual should be exempt for educational purposes. Phase II is going to address the exemptions, but the copyright owners and the collectives do not want the exemptions defined before they have organized themselves.

**[Traduction]**

des documents écrit peuvent être identifiées par leur nom: CANCOPY, la société canadienne de gestion collective pour la reprographie, et l'UNEQ, qui est la société de gestion collective de l'Union des écrivains du Québec. Une société de gestion collective a été identifiée dans le domaine des arts visuels, il s'agit de Vis-Art Copyright Inc. Les autres sociétés de gestion collective n'ont pas encore de nom ou de bureau avec lequel traiter.

**Le président:** Avez-vous d'autres questions à poser au témoin?

**Le sénateur Frith:** Aucune que je ne pourrais poser sans qu'on m'accuse d'être un témoin. Monsieur le président, après avoir entendu tous ces témoignages, comment pouvez-vous dire que vous êtes toujours déconcerté à propos des sociétés de gestion collective?

**Le président:** Je ne suis pas déconcerté par les sociétés de gestion collective elles-mêmes, je suis préoccupé par la façon dont elles fonctionnent. Devant les témoignages que nous avons recueillis des témoins précédents, c'est comme s'il y avait une traînée de fumée, là quelque part, que nous essayons d'attraper.

**Le sénateur Frith:** Mais, monsieur le président—comment pourrais-je m'exprimer simplement?

**Le président:** Exprimez-vous très simplement.

**Le sénateur Frith:** Tous les droits d'auteur sont détenus par des personnes. Ainsi, si vous ne pouvez former une société de gestion collective, vous devez trouver le professeur qui est parti faire du ski. Il s'agit dans tous les cas de personnes. Si tous les droits d'auteur regroupés en vertu de la précédente loi—les droits d'auteur que vous détenez, ceux que je détiens—les personnes qui se trouvent dans la situation du témoin seront dans l'impossibilité de rejoindre chaque particulier qui détient un droit d'auteur. De tous les témoignages que nous avons entendus, on pourrait en conclure que le projet de loi C-60 va à l'encontre des intérêts de l'utilisateur; le projet de loi C-60 vise à aider l'utilisateur en précisant qu'il est légal d'avoir des sociétés de gestion collective. Si le projet de loi C-60 n'avait pas été en place, il aurait été illégal de se regrouper en société de gestion collective parce que cela aurait constitué une entrave au commerce. Pourquoi est-on surpris que cela prenne du temps? Chaque personne doit céder ses droits à une société de gestion collective. S'attendait-on à ce qu'après avoir adopté le projet de loi C-60, après avoir révolutionné entièrement les modalités applicables au droit d'auteur et permis que des sociétés de gestion collective soient exploitées, que celles-ci seraient soudainement prêtes à opérer? Non, bien entendu.

**Le sénateur Kelly:** Vous parlez d'une transition.

**Le sénateur Frith:** Bien sûr, et la véritable question que soulève le projet de loi S-8 est de savoir si, durant la transition, vous devriez anticiper et accorder à certains utilisateurs une exemption. Sans débattre de ce qui est bon ou mauvais, c'est ce qu'il affirme. Il dit en substance qu'une personne devrait être exemptée pour des raisons éducatives. La deuxième étape va aborder la question des exemptions, mais les détenteurs de droits d'auteur et les sociétés de gestion collective ne veulent



[Text]

**Senator Kelly:** I admit we are having a committee meeting—

**Senator Frith:** But you cannot wait.

**Senator Kelly:** Not to be in competition with what Senator Frith said, given the fact that there is a transition under way and Phase II is not complete, my feeling is that it is difficult to see what harm, for an interim period, S-8 does in this instance.

**Senator Frith:** But it does not do that. That is a different argument. That was my idea in the first place. I thought we should get this concern exposed in committee so that we could put more pressure on the government to come forward with Phase II. I would look at the situation differently if you were saying that until Phase II comes along there could be some exemptions, but that is not what S-8 does. Bill S-8 says to the institutions that they do not have to worry about Phase II because they have the exemptions in advance. There is nothing more for them to negotiate.

**Senator Kelly:** I am not sure that a number of the witnesses who have appeared here recognize that.

**Senator Frith:** I am thinking of in the meantime.

**Senator Kelly:** Much of the evidence I have heard suggests that the witnesses felt this was something that would tide them over until Phase II came through. They want Phase II now, but it is not here now.

**Senator Frith:** That is not what the bill says.

**The Chairman:** I, as chairman, will move in and indicate that I am pleased to hear some spirited debate by members of the committee.

**Ms. Wolf:** Mr. Chairman, I have another item with respect to collectives that might be useful to put on the record because it touches on the discussion that just occurred. I am not sure, even when we move to Phase II, that there will not be another problem. The operating principle of the collectives is that you have a blanket licence. That is what supposedly simplifies the situation for all copyright users.

My initial understanding from CANCOPY, for example, is that a blanket licence would cost \$10,000 to \$15,000. Essentially, it is an in-advance pot that I draw from. As we submit permissions to them at 6 cents a page, they deduct from that. At the point we go over that, then we begin to pay them extra money on the basis of this 6 cents a page. The difficulty I have is in negotiating blanket licence agreements with every collective. As near as we can tell, on the kinds of material we use, we will never use that \$10,000 to \$15,000 total for the blanket licence with CANCOPY. It is going to be much more than 6 cents a page, and I am going to have to pay a blanket licence to those others ten collectives and any other that emerge. That

[Traduction]

pas que des exemptions soient définies avant qu'elles aient pu s'organiser.

**Le sénateur Kelly:** Je reconnais que nous tenons une réunion du Comité—

**Le sénateur Frith:** Mais vous ne pouvez attendre.

**Le sénateur Kelly:** Je ne veux pas prendre le contre-pied de ce qu'a dit le sénateur Frith, compte tenu du fait que la transition est en cours et que la deuxième étape n'est pas achevée, mais je suis d'avis qu'il est difficile de voir quel dommage pourrait causer le projet de loi S-8, pour une période provisoire, dans les circonstances.

**Le sénateur Frith:** Mais, ce n'est pas ce qu'il fait. C'est un argument différent. C'était mon idée au départ. Je croyais que nous devions faire ressortir cette préoccupation en comité de façon à pouvoir exercer davantage de pression sur le gouvernement pour qu'il aille de l'avant avec l'étape II. J'envisagerais la situation différemment si vous disiez que, jusqu'à l'avènement de l'étape II, il pourrait y avoir quelques exemptions, mais ce n'est pas ce que fait le projet de loi S-8. Le message que le projet de loi transmet aux institutions est qu'elles n'ont plus à se préoccuper de la deuxième étape parce qu'elles ont à l'avance les exemptions. Elles n'ont plus rien à négocier.

**Le sénateur Kelly:** Je ne suis pas sûr que certains témoins qui ont comparu devant nous partagent ce point de vue.

**Le sénateur Frith:** Je veux dire dans l'intervalle.

**Le sénateur Kelly:** La plupart des témoignages que j'ai entendus indiquent que les témoins envisagent cela comme une mesure provisoire jusqu'à l'avènement de la deuxième étape. Ils voudraient dès maintenant passer à la deuxième étape, mais nous n'en sommes pas encore là.

**Le sénateur Frith:** Ce n'est pas ce que dit le projet de loi.

**Le président:** En ma qualité de président, permettez-moi d'intervenir pour dire que je suis heureux d'assister à un débat animé entre des membres du Comité.

**Mme Wolf:** Monsieur le président, il y a un autre sujet touchant les sociétés de gestion collective qu'il serait peut-être utile de consigner au compte rendu parce qu'il a un lien avec la discussion qui vient tout juste de se dérouler. Même si nous procédions à la deuxième étape, je ne suis pas sûre que nous n'aurons pas un autre problème. Le principe de fonctionnement des sociétés de gestion collective est d'accorder une licence générale. Cela est censé simplifier la situation pour tous les utilisateurs d'œuvres protégées par le droit d'auteur.

Ainsi, de ce que j'ai compris de mes premiers entretiens avec CANCOPY, c'est qu'une licence générale coûterait de 10 000 à 15 000 dollars. Pour l'essentiel, il s'agirait d'un dépôt versé à l'avance, duquel seraient déduits des montants. Au fur et à mesure des demandes qui lui seraient présentées, la société retrancherait des montants, au tarif de 6 cents la page. Une fois l'avance épuisée, nous commencerions à verser des sommes supplémentaires au taux de 6 cents la page. La difficulté que j'entrevois est de négocier des accords de licence générale avec chacune des sociétés de gestion collective. Considérant la documentation que nous utilisons, nous n'épuiserons jamais le montant total de 10 000 à 15 000 dollars que représente la licence



[Text]

is fine, but that is the public dollar, and there is no guarantee that all of those creators are going to get it because of the problems I outlined. I think there is another issue there.

**Senator Frith:** But you can go to the Copyright Appeal Board. That is what is in the legislation. That is the system that has been working for music for 50 years. The law is not going to be that unfair and let the collectives charge whatever they want. If you are not satisfied with what you negotiated, you can take it to the Copyright Appeal Board and tell them that you will never use the \$10,000, and, hopefully the Copyright Appeal Board will say that the collective cannot charge you \$10,000.

**Ms. Wolf:** I hope so, but education in this country, particularly adult continuing education, is done on a cost-recovery basis. Every time I come to Ottawa and go before another appeal board or government committee it costs money. Do you know who pays for that? The students, the single mother who is not eligible for student aid because she is not in a fulltime program, or the individual who is trying to save his job. Who pays for it all?

**Senator Frith:** They also pay for what other collectives negotiate, such as teachers and other unions. The taxpayer pays that too.

**Ms. Wolf:** The individual student, in the case of the adult continuing educator, with respect, Senator Frith—

**Senator Frith:** If they cannot afford to recognize someone's rights because it costs students—

**Ms. Wolf:** With respect, Senator Frith, in the case of the adult continuing educator, whether that is a voluntary organization or a university, it is not a question of the taxpayer bearing the burden of the creator equally; it is a question of the student solely funding the program through tuition. It is the student who will pay that.

**Senator Frith:** I understand your concern, witness, and I understand you are here championing a good cause. I say that without the slightest bit of sarcasm and I mean that sincerely. I hear your arguments as against educational institutions having to pay costs.

**Ms. Wolf:** No.

**Senator Frith:** In every case you have given us arguments as why it is so difficult to deal with copyright, and I started out knowing that. It is a very difficult subject.

[Traduction]

générale négociée avec CANCOPY. Le coût sera beaucoup plus élevé que 6 cents la page, et je devrai déboursier pour obtenir une licence générale avec les dix autres sociétés de gestion collective de même que toute autre qui pourrait être créée. Bien, mais il s'agit de fonds publics et il n'y a aucune assurance que tous les créateurs recevront des fonds à cause des problèmes que j'ai déjà évoqués. Je pense que nous avons là un autre problème.

**Le sénateur Frith:** Mais vous pouvez vous adresser à la Commission d'appel du droit d'auteur. C'est ce que prévoit la Loi. C'est le système qui a fonctionné dans le cas de la musique depuis 50 ans. La Loi ne sera pas injuste au point de laisser les sociétés de gestion collective demander n'importe quel montant. Si vous n'êtes pas satisfaits de la tournure des négociations, vous pouvez vous adresser à la Commission d'appel du droit d'auteur et faire valoir que vous n'utiliserez jamais le montant de 10 000 dollars, et il y a bon espoir que la Commission d'appel du droit d'auteur déterminera que la société de gestion collective ne peut exiger 10 000 dollars.

**Mme Wolf:** Je l'espère, mais l'éducation dans ce pays, et notamment l'éducation permanente destinée aux adultes, est offerte selon le principe de la récupération des coûts. Chaque fois que je viens à Ottawa et que je me présente devant une commission d'appel ou un comité gouvernemental, cela coûte de l'argent. Savez-vous qui paie pour cela? Les étudiants, la mère célibataire qui n'est pas admissible à l'aide aux étudiants parce qu'elle n'est pas inscrite à un programme à temps plein, ou encore la personne qui tente de sauver son emploi. Qui paie pour tout cela?

**Le sénateur Frith:** Ils paient également pour ce que négocient d'autres regroupements, tels les enseignants et les autres syndicats. Le contribuable paie aussi pour cela.

**Mme Wolf:** Avec mes respects, sénateur Frith, l'étudiant à titre individuel, dans le cas de l'éducation permanente offerte aux adultes—

**Le sénateur Frith:** S'ils ne peuvent se permettre de reconnaître les droits de quelqu'un parce qu'il en coûte quelque chose aux étudiants—

**Mme Wolf:** Avec mes respects, sénateur Frith, dans le cas de l'éducation permanente offerte aux adultes, que ce soit un organisme bénévole ou une université, il ne s'agit pas d'une situation où le contribuable assume également le fardeau de la somme versée au créateur, il s'agit plutôt d'une situation où l'étudiant finance lui-même le programme par les frais de scolarité qu'il verse. C'est l'étudiant qui devra payer pour cela.

**Le sénateur Frith:** Je comprends votre préoccupation et je suis conscient que vous êtes ici pour défendre une bonne cause. Je dis cela sans le moindre sarcasme et je suis très sincère. Je retiens de vos arguments que vous êtes contre le fait que les institutions d'enseignement doivent assumer ces coûts.

**Mme Wolf:** Non.

**Le sénateur Frith:** Dans tous les cas, vous nous avez présenté des arguments montrant à quel point il était difficile de traiter de la question du droit d'auteur, ce que je savais déjà au départ. C'est un sujet très difficile.

[Text]

**Ms. Wolf:** What we are saying is to make it fair and make it simple. Do not make us pay costs that are not going to be passed along to the creator.

**Senator Frith:** That is different in that that can be put before the Copyright Appeal Board.

**Ms. Wolf:** Do not implement unreasonable administrative costs that are needed to comply with the law. I am happy to pay creators a fair and reasonable cost—

**Senator Frith:** But you understand that the question of rates is not what Bill S-8 deals with; it deals with an exemption, which means no rates or no discussions. You are exempt. The law does not apply to collectives.

**Ms. Wolf:** I am sorry; then my ignorance is in error here. I thought "reasonable terms and conditions" meant that it was reasonable and we would continue to pay. I did not think we were getting off the hook. Have I misunderstood something?

**Senator Anderson:** That is what it meant.

**Senator Frith:** "Reasonable" is exactly what is in the law now, and it is administered by the Copyright Appeal Board now. Bill S-8 says that one side to the negotiations can say that it thinks it is unreasonable and it will not pay. Neither of us is ignorant, but that is where our difference of opinion lies.

**The Chairman:** Ms. Wolf, you will see why the Senate sometimes becomes interesting. You have made an excellent contribution in your very able way. There are some of us who believe that the time that has been involved from Phase I to whenever Phase II is implemented is longer than that, as Senator Frith may have pointed out. Until Phase II is implemented, a vacuum has been created that has put educational and other non-profit institutions into an untenable situation which is almost impossible to live with.

If we could depend on the government to say that in a short period it is going to be done, then Bill S-8 would not be required. I, as chairman of this committee, have had promises from the government going back approximately one and one-half years that it will be forthcoming. Every few months there seems to be a ministerial or other statement indicating that the second phase is imminent. Unfortunately, it continues to be postponed.

I should like to indicate some sympathy. Whatever can be done to speed up Phase II and achieve what most of the organizations would like to see would be useful. I would not go away completely discouraged.

**Ms. Wolf:** Thank you, Mr. Chairman, for your time and attention. We appreciate your interest in this issue.

[Traduction]

**Mme Wolf:** Ce que nous disons c'est qu'il faut que ce système soit juste et il faut le simplifier. Ne nous faites pas supporter des frais qui ne profiteront pas au créateur.

**Le sénateur Frith:** C'est là une autre question dans la mesure où elle peut être soumise à la Commission d'appel du droit d'auteur.

**Mme Wolf:** N'appliquez pas de mesures qui vont nous forcer à assumer des frais administratifs exorbitants pour nous conformer à la loi. Je suis disposée à verser aux créateurs un montant juste et raisonnable—

**Le sénateur Frith:** Mais vous comprenez que le projet de loi S-8 ne traite pas de la question des taux; il a traité à une exemption, ce qui signifie qu'il n'y aura aucun taux ou aucune discussion. Vous êtes exemptée. La loi ne s'applique pas aux sociétés de gestion collective.

**Mme Wolf:** Je m'excuse, alors c'est mon ignorance qui est en faute ici. Je croyais que l'expression «conditions raisonnables» signifiait que cela était raisonnable et que nous continuions de payer. Je ne croyais pas que nous pouvions nous y soustraire. Y a-t-il quelque chose que j'aurais mal compris?

**Le sénateur Anderson:** C'est ce que cela voulait dire.

**Le sénateur Frith:** Le terme raisonnable est exactement celui qui se trouve présentement dans la Loi, et cette notion est appliquée par la Commission d'appel du droit d'auteur. Le projet de loi S-8 affirme que l'une des parties à la négociation peut déclarer qu'elle juge qu'une situation n'est pas raisonnable et qu'elle ne paiera pas. Ni vous ni moi ne sommes ignorants mais c'est là que nos opinions divergent.

**Le président:** Madame Wolf, vous voyez que le Sénat peut parfois devenir intéressant. Vous avez fait une excellente contribution, et de façon fort compétente. Certains d'entre nous croient que la période s'écoulant entre la première étape et le moment où sera éventuellement mise en œuvre la deuxième étape est plus longue que cela, comme l'a souligné le sénateur Frith. Jusqu'à ce que la deuxième étape soit mise en œuvre, un vide a été créé, ce qui a pour effet de placer les établissements d'enseignement et les autres institutions à but non lucratif dans une position très difficile, sinon impossible à tenir.

Si nous pouvions compter sur le gouvernement pour affirmer que cela sera réalisé à brève échéance, le projet de loi S-8 ne serait alors pas requis. À titre de président de ce comité, j'ai obtenu des promesses du gouvernement depuis environ un an et demi à l'effet que le projet aboutirait incessamment. Il semblerait qu'à chaque deux ou trois mois, une déclaration ministérielle ou autre vienne nous signaler que la deuxième étape est imminente. Malheureusement, on ne cesse de la remettre à plus tard.

Je voudrais vous exprimer une certaine sympathie. Tout ce qui peut être fait pour accélérer la deuxième étape et accomplir ce que la plupart des organisations souhaiteraient serait utile à cet égard. Ne partez pas sans aucun espoir.

**Mme Wolf:** Merci, monsieur le président, pour le temps et l'attention que vous nous avez consacrés. Nous vous sommes reconnaissants de l'intérêt que vous portez à cette question.



[Text]

**The Chairman:** Honourable senators, the witness from the Canadian Music Publishers Association has not yet arrived, but we understand he is on his way.

Therefore, we will hear the representatives from the Association pour l'avancement des sciences et des techniques de la documentation. Mr. Jules Larivière is president of the Comité du droit d'auteur.

**M. Jules Larivière, président du comité du droit d'auteur, de l'Association pour l'avancement des sciences et des techniques de la documentation:** Permettez-moi d'abord, au nom de l'Association pour l'avancement des sciences et des techniques de la documentation, de vous remercier de nous donner l'occasion de présenter notre point de vue sur la question du droit d'auteur.

Dans le mémoire que nous vous avons présenté, nous vous expliquons exactement ce qu'est l'ASTED et les objectifs que notre association poursuit.

En résumé, on peut dire que l'ASTED est le pendant francophone de la Canadian Library Association. Évidemment, l'ASTED s'est toujours intéressé à la question du droit d'auteur compte-tenu que nous représentons l'ensemble des bibliothécaires, des documentalistes et des gens qui s'occupent de l'information documentaire du côté francophone.

Selon l'ASTED, le débat sur les exceptions en matière du droit d'auteur doit dépasser les considérations économiques ou monétaires quand on le situe au niveau des bibliothèques.

Les exceptions pour les bibliothèques doivent être examinées dans un contexte d'accessibilité général et facile à l'information documentaire selon nous, et, également, dans une perspective de conservation de cette même information documentaire.

Selon nous, les auteurs de quelque catégorie qu'ils soient ou de quelque genre littéraire qu'ils soient, ont avantage à être connus, lus et relus et c'est précisément cette opportunité qu'offre les bibliothèques, qu'il s'agisse des bibliothèques publiques, scolaires, collégiales ou universitaires.

L'ASTED pense donc qu'une loi qui limiterait un accès facile à l'information documentaire se ferait au détriment des auteurs à long terme.

Pour l'ASTED, donc, la loi sur les droit d'auteur doit garantir l'accès facile et abordable à la documentation sous toutes ses formes. Nous affirmons et nous l'avons affirmé à plusieurs reprises dans tous les mémoires que nous avons présentés au gouvernement depuis 1970 sur cette question du droit d'auteur: les membres de l'ASTED désirent que les auteurs reçoivent une juste compensation pour l'utilisation de leurs créations.

Évidemment, l'ASTED ne défend aucun intérêt pécuniaire dans le débat sur le droit d'auteur si ce n'est que de défendre l'accès à l'information documentaire.

En conséquence, dès le dépôt du projet de loi S-8, l'ASTED a accordé publiquement son accord de principe aux modifications proposées à l'article 27 de la présente loi canadienne sur le droit d'auteur. Nous voudrions ce matin préciser, de plus, certains amendements que nous souhaiterions voir apportés au projet de loi du sénateur Marsden compte tenu des bibliothèques que nous représentons.

[Traduction]

**Le président:** Honorables sénateurs, le témoin représentant l'Association canadienne des éditeurs de musique n'est pas encore arrivé, mais on nous dit qu'il ne va pas tarder.

Par conséquent, nous allons entendre les représentants de l'Association pour l'avancement des sciences et des techniques de la documentation. M. Jules Larivière est le président du Comité du droit d'auteur.

**Mr. Jules Larivière, Chairman, Copyright Committee, Association pour l'avancement des sciences et des techniques de la documentation:** First of all, allow me to thank you on behalf of the Association pour l'avancement des sciences et des techniques de la documentation for granting us this opportunity to present our point of view on the copyright question.

In the brief we submitted to you, we explain exactly what ASTED is and the objectives our Association is pursuing.

ASTED is essentially the Francophone counterpart of the Canadian Library Association. ASTED has always been interested in the copyright question, of course, since we represent all librarians, documentalists and people who handle documentary information on the Francophone side.

According to ASTED, the debate on copyright exemptions must go beyond economic and monetary considerations where libraries are concerned.

We think exemptions for libraries must be examined in a context of general and easy access to documentary information and with a view to conservation of that information.

Our view is that authors in every category and in every literary genre have an interest in being known, read and re-read, and it is precisely this opportunity that libraries offer, be they public, school, college or university libraries.

Consequently, ASTED feels that any statute that would limit access to documentary information would work to the detriment of authors in the long term.

For ASTED, then, the Copyright Act must guarantee easy, affordable access to documentation in all its forms. We are saying, and we have said on a number of occasions in all the briefs we have submitted to the government since 1970 on this copyright question, that ASTED members want authors to receive fair compensation for the use of their creations.

ASTED obviously has no financial interest in the copyright debate and is merely defending access to documentary information.

Accordingly, as soon as Bill S-8 was tabled, ASTED publicly gave its agreement in principle to the proposed amendments to section 27 of the present Copyright Act. This morning, we would like to spell out certain amendments we would like to see made to Senator Marsden's bill in the interests of the libraries we represent.



## [Text]

Nous voulons également préciser que pour nous, le dépôt du projet de loi et le débat qui a entouré le projet de loi S-8, a donné l'occasion de reprendre la discussion sur les exceptions en matière de droit d'auteur qui malheureusement s'éternise, à notre avis.

En ce qui concerne le projet de loi S-8, dans un premier temps, nous souhaitons que l'expression «organisation éducative» soit élargie de façon à comprendre «toute bibliothèque canadienne qui est subventionnée par des fonds publics» ce qui inclurait non seulement toutes les bibliothèques d'éducation, c'est-à-dire, les bibliothèques primaires, secondaires, collégiales et universitaires mais aussi les bibliothèques publiques.

L'ASTED considère en effet que les bibliothèques publiques jouent un rôle très important au niveau de l'éducation populaire et que dans certaines parties du pays, elles jouent le rôle de bibliothèque scolaire compte tenu de la pauvreté, sinon, de l'absence des bibliothèques publiques dans certains milieux. Considérant ces faits, l'ASTED n'hésite pas à recommander que les bibliothèques publiques se voient accorder le statut d'organisation éducative.

Dans un deuxième temps, l'ASTED souhaiterait voir le projet de loi S-8 aller plus loin en y incorporant certaines activités qui n'exigeraient pas l'obtention d'une licence, compte tenu de leur caractère d'utilisation équitable. Ainsi, la reproduction d'une copie unique d'un article de périodique pour des fins d'étude ou de recherches individuelles ne devrait pas constituer une violation du droit d'auteur. Cette exemption, qui résulte des discussions du Comité consultatif sur les utilisations en bibliothèque d'oeuvres protégées par le droit d'auteur, existe d'ailleurs dans d'autres législations nationales, en outre, aux États-Unis, en Grande-Bretagne et en Australie.

De fait, selon nous, cette exception est absolument nécessaire au maintien d'un réseau efficace et facilement accessible de prêts entre bibliothèques qui non seulement est indispensable aux chercheurs canadiens, mais souvent peut constituer la seule source d'information pour ceux et celles qui se trouvent loin des grands centres urbains.

Nous croyons que cette exception ne créerait pas un sérieux préjudice pécuniaire aux détenteurs des droits comme, le confirme l'étude Hébert de 1987 intitulée «La photocopie dans les bibliothèques canadiennes». Je pense que ce rapport-à, «La photocopie dans les bibliothèques canadiennes», a détruit un mythe qui existait concernant les bibliothèques à l'effet qu'on y violait systématiquement le droit d'auteur en reproduisant à un rythme quasi industriel des ouvrages protégés. L'étude démontre clairement que la reproduction d'oeuvres protégées se fait presque toujours dans un contexte d'utilisation équitable. Le problème avec cette notion d'utilisation équitable étant qu'elle est si peu claire, qu'elle engendre des problèmes.

Pour l'ASTED, le projet de loi S-8 est d'abord l'occasion de reprendre le débat sur les exceptions en matière de droit d'auteur et également d'appuyer l'idée que des exceptions pour des institutions qui ne recherchent pas de gain pécuniaire puisse être prise en considération.

Évidemment, notre mémoire donne plus d'information mais étant donné que le temps passe, je ne les mentionnerai pas. Si

## [Traduction]

We also want to say that, for us, the tabling of Bill S-8 and the debate surrounding it have afforded the opportunity for renewed discussion of copyright exemptions. Unfortunately, however, we feel the discussion has dragged on too long.

Concerning Bill S-8, we would first like the expression "educational organization" to be expanded to include "every Canadian library subsidized out of public funds", which would include not only all educational libraries—that is to say elementary, secondary, college and university libraries—but also public libraries.

ASTED considers that public libraries play a very important role in public education and, in certain parts of the country, actually fill the role of school libraries given the impoverished state or even absence of school libraries in certain areas. Considering these facts, ASTED hastens to recommend that public libraries be granted the status of "educational organization".

Second, ASTED would like to see Bill S-8 go a step further by including certain activities that would not require a licence because of their fair use nature. Accordingly, one-copy reproduction of a periodical article for the purposes of individual study or research should not constitute infringement of copyright. This exemption, which has developed out of the discussions of the Consultative Committee of Library Users of Copyright Materials, exists in the legislation of other countries such as the United States, Great Britain and Australia.

We feel this exemption is absolutely necessary to the maintenance of an effective and easily accessible inter-library loan network, which is not only essential to Canadian researchers, but also often constitutes the only source of information for people who live far away from major urban centres.

We believe this exemption would not cause copyright owners serious pecuniary detriment as stated in the 1987 Hébert study entitled, *Photocopying in Canadian Libraries*. I think that that report, *Photocopying in Canadian Libraries*, dispelled one myth concerning libraries: that they systematically infringe copyright by reproducing protected works on a virtually industrial scale. The study clearly showed that the reproduction of protected works is almost always performed in a fair use context. The problem with this notion of fair use, however, is that it is so unclear that it causes problems.

For ASTED, Bill S-8 is first an opportunity to resume debate on copyright exemptions and also to promote the idea that exemptions for institutions that seek no pecuniary gain may be taken into consideration.

Our brief obviously provides more information, but since time is short, I will not go into it here. If you have any questions or comments, I will be pleased to answer them.

[Text]

vous avez des questions ou des commentaires, il me fera plaisir de vous répondre.

**Le sénateur Poitras:** Monsieur le président, sur cette question du premier amendement, vous allez beaucoup plus loin que le projet de loi puisque vous considérez ce que vous appelez «toutes bibliothèques subventionnées par des fonds publics».

**M. Larivière:** Le but de cela c'était d'exclure toutes les bibliothèques spécialisées d'entreprises, etc.

**Le sénateur Poitras:** Est-ce que vous les excluez réellement dans le sens que vous faites votre amendement?

**M. Larivière:** Oui, sénateur Poitras. Dans notre esprit, on voulait que toute bibliothèque canadienne qui est subventionnée par des fonds publics, on pensait à toutes les bibliothèques d'éducation, quelque soit le niveau et toutes les bibliothèques publiques, ce qui exclu toutes les bibliothèques privées, plus particulièrement les bibliothèques d'entreprises qui elles, je pense, ne peuvent pas s'appuyer sur les mêmes critères que les bibliothèques qui sont subventionnées.

**Le sénateur Poitras:** Les bibliothèques publiques, elles sont toutes subventionnées . . .

**M. Larivière:** Par définition pour les municipalités ou celles qui ont des conseils d'administration évidemment reçoivent leur argent des municipalités également.

**Le sénateur Poitras:** Je considère que ce premier amendement-là est très large en fait, c'est cela ma question.

**M. Larivière:** En fait, on le propose pour que les bibliothèques soient incluses dans le projet de loi. À l'heure actuelle, si l'on prend le projet de loi S-8 tel qu'il est là, je vois difficilement une bibliothèque qui pourrait argumenter qu'elle est une organisation éducative dans le sens du projet de loi, à moins que cela soit précisé.

**Le sénateur Frith:** J'aurais une question sur le même sujet, c'est-à-dire votre première suggestion pour un amendement. En ce qui a trait à toutes les bibliothèques publiques subventionnées si je comprends bien, l'on n'insiste pas sur le fait que la subvention soit directe. Par exemple, prenons une entreprise privée, disons, Lavalin, qui a probablement des bibliothèques qui reçoivent des subventions pour leurs engagements à l'étranger etc.

**M. Larivière:** Sénateur Frith, pour nous les bibliothèques de Lavalin seraient exclusives. On entend par bibliothèque publique le terme anglais «public libraries», les bibliothèques municipales, les bibliothèques de ville. Mais, une bibliothèque comme celle de la compagnie Lavalin, pour nous ce serait une bibliothèque spéciale que l'on appelle dans le jargon de bibliothéconomie de bibliothèque spéciale et qui ne serait pas . . .

**Le sénateur Frith:** Est-ce que vous avez les chiffres en ce qui concerne le pourcentage de bibliothèques qui seraient incluses dans votre définition? Ce serait la plupart, j'imagine, n'est-ce pas?

**M. Larivière:** En fait, toutes les bibliothèques municipales seraient . . .

**Le sénateur Frith:** Les bibliothèques qui reçoivent des fonds publics de n'importe quelle source?

[Traduction]

**Senator Poitras:** Mr. Chairman, on this matter of the first amendment, you go much further than the bill because you consider what you call "all libraries subsidized out of public funds".

**Mr. Larivière:** The purpose of that provision was to exclude all specialized corporate libraries and so on.

**Senator Poitras:** Do you really contemplate excluding them in your amendment?

**Mr. Larivière:** Yes, Senator Poitras. In our minds, we wanted every Canadian library that is subsidized out of public funds . . . We were thinking of all educational libraries at every level and of all public libraries, which excludes all private libraries, more particularly corporate libraries, which I think do not meet the same criteria as subsidized libraries.

**Senator Poitras:** Public libraries are all subsidized.

**Mr. Larivière:** By definition, municipal libraries or those that have boards of directors obviously receive their money from the municipalities as well.

**Senator Poitras:** It seems to me this first amendment is very broad; that is my question.

**Mr. Larivière:** We are proposing it so that libraries will be included in the bill. At present, if we take Bill S-8 as it stands now, it would be difficult for a library to argue that it is an educational organization within the meaning of the bill. Specific provision would have to be made for it.

**Senator Frith:** I have a question on the same topic, that is your first suggestion for an amendment. As regards "all public libraries subsidized out of public funds," if I understand you correctly, you are not insisting that the subsidy be direct. For example, consider a private business such as Lavalin, which probably has libraries that receive subsidies for their overseas commitments and so on.

**Mr. Larivière:** Senator Frith, as far as we are concerned, Lavalin's libraries would be excluded. By "bibliothèques publiques", we mean the English term "public libraries", municipal libraries, city libraries. But a library such as that of the Lavalin company, for us, would be a special library, what is called a special library in the jargon of library science, and would not be . . .

**Senator Frith:** Do you have any figures regarding the percentage of libraries that would be included in your definition? You would include most of them, I imagine, would you not?

**Mr. Larivière:** All municipal libraries would be . . .

**Senator Frith:** Libraries that receive public funds from any source?



[Text]

**M. Larivière:** Exactement, sénateur Frith. Au départ ça comprendrait toutes les bibliothèques d'éducation même les bibliothèques des institutions privées, j'imagine, mais les bibliothèques municipales. On a inclut les bibliothèques publiques ou municipales parce qu'on se disait que les bibliothèques, disons, comme les bibliothèques universitaires, pourraient toujours pour arguer que, en faisant partie d'une université qui est une institution éducative, la bibliothèque pourrait être considérée comme une organisation éducative selon les termes du projet de loi S-8. Mais, aucune bibliothèque municipale ne pourrait utiliser cette argumentation-là.

**Le sénateur Frith:** Est-ce parce que ses buts ne sont pas éducatifs?

**M. Larivière:** Ils sont éducatifs mais tellement larges, ils comprennent l'éducation des adultes, le divertissement etc. Ce n'est pas à l'intérieur d'une institution éducative.

Une bibliothèque municipale n'existe pas à l'intérieur d'une institution éducative mais elle a quand même des objectifs éducatifs.

**Le sénateur Frith:** Elle n'est pas elle-même une institution éducative?

**M. Larivière:** Non, sénateur Frith, pas selon moi.

**Le sénateur Frith:** Deuxièmement, vous suggérez que l'on doit élargir la portée des exceptions.

**M. Larivière:** C'est ça, sénateur Frith.

**Le sénateur Frith:** Vous avez, dit si j'ai bien noté votre intervention, qu'à votre avis, ce serait là un préjudice mais pas un préjudice sérieux, si je vous comprends bien. Vous avez dit que le résultat ne sera pas un préjudice sérieux.

**M. Larivière:** C'est cela, sénateur Frith, compte tenu des exceptions que nous demandons.

**Le sénateur Frith:** Ce ne serait pas sérieux du point de vue de qui?

**M. Larivière:** Pour les Au niveau des détenteurs des droits d'auteur.

**Le sénateur Frith:** Est-ce que quelqu'un qui a des droits d'auteurs a dit que le préjudice ne serait pas sérieux, ou est-ce seulement de votre point de vue comme quelqu'un qui se sert des droits d'auteurs?

**M. Larivière:** Non, sénateur Frith, cela est basé, comme je vous le disais dans ma présentation, sur l'étude Hébert de 1987 sur «La photocopie dans les bibliothèques canadiennes», qui révèle finalement que, premièrement, il se fait très peu, sinon, pas du tout de reproductions complètes d'oeuvres dans les bibliothèques, selon cette enquête. La plupart des reproductions sont de dix pages et moins, la plupart sont des articles de périodiques.

**Le sénateur Frith:** Ne serait-ce pas là une utilisation équitable?

**M. Larivière:** C'est ça, sénateur Frith.

**Le sénateur Frith:** Est-ce que le «fair use» n'est pas une exception?

[Traduction]

**Mr. Larivière:** Exactly, Senator Frith. From the outset, that would include all educational libraries, even the libraries of private institutions, I imagine, but also municipal libraries. We included public or municipal libraries because we felt that libraries such as university libraries, let's say, could always argue that, since they are part of a university, which is an educational institution, the library could be considered as an educational organization, within the meaning of Bill S-8. However, no municipal library would be able to use that argument.

**Senator Frith:** Is it because its goals is not educational?

**Mr. Larivière:** They are educational, but so broad that they include adult education, entertainment and so on. They are not achieved within an educational institution.

A municipal library does not exist within an educational institution, but it nevertheless has educational objectives.

**Senator Frith:** On its own, it is not an educational institution?

**Mr. Larivière:** No, Senator Frith, not in my view.

**Senator Frith:** Second, you suggest that the scope of the exemptions should be broadened.

**Mr. Larivière:** That is correct, Senator Frith.

**Senator Frith:** If I understand you correctly, you said that, in your view, that would create a detriment, but not a serious detriment. If I understand you correctly, you said that the result would not be a serious detriment.

**Mr. Larivière:** That is correct, Senator Frith, given the exemptions we are seeking.

**Senator Frith:** Not serious from whose point of view?

**Mr. Larivière:** For copyright owners.

**Senator Frith:** Did someone who owns a copyright say that the detriment would not be serious, or is it only your point of view as someone who makes use of copyright?

**Mr. Larivière:** No, Senator Frith, as I said in my presentation, that was based on the 1987 Hébert study, *Photocopying in Canadian Libraries*, which revealed, first of all, that very few, if any, complete works are reproduced in the libraries. That was according to the survey. Most reproductions are 10 pages or less, and most are of periodical articles.

**Senator Frith:** Wouldn't that be fair use?

**Mr. Larivière:** That is correct, Senator Frith.

**Senator Frith:** Isn't "fair use" an exemption?



[Text]

**M. Larivière:** Oui, le problème que l'on a avec le «fair use» justement c'est que le «fair use» c'est l'individu qui peut l'utiliser, qui peut plaider le «fair use». Une bibliothèque ne pourra ou ne peut jamais plaider le «fair use». Les deux points que l'on soulève justement dans notre présentation c'est, par exemple, les prêts entre bibliothèques. Évidemment, il y a des auteurs, et je pense au professeur Nabham de l'Université Laval, qui dit qu'une bibliothèque pourrait plaider le «fair use» étant donné qu'elle répond à une demande d'un individu. Il y a deux individus aux deux extrémités qui pourraient utiliser le «fair use». En fait, une bibliothèque ne pourrait jamais plaider le «fair use». Ce que l'on dit ici, c'est que si dans la loi il était clairement établi que dans un contexte de prêts entre bibliothèques, par exemple, pour un article de périodique où on ne peut pas prêter tout un volume lorsque l'on a qu'un seul article de six pages qui nous est demandé, que se soit du «fair use» et que les bibliothèques puissent le faire.

C'est même chose pour fins de conservation. Si à un moment donné l'on a fait des recherches, parce que l'on en fait, pour se procurer un volume qui n'est plus sur le marché ou qui est détérioré, on dit que cela devrait être spécifié et que l'on pourrait, pour les fins de conservation, le faire. En passant, comme on le dit dans notre mémoire, c'est ce que les législations comme celles des États-Unis, de la Grande-Bretagne et de l'Australie ont inclus dans leur législation.

Spécifiquement, pour répondre à votre question à savoir si nous avons des chiffres, je pense que l'étude Hébert donne des chiffres qui sont assez éloquentes, je pense, en ce qui concerne l'absence de préjudice pécuniaires qui pourrait être causé aux auteurs dans un contexte de reproduction dans les bibliothèques.

**Le sénateur Frith:** Merci, M. Larivière.

**Senator Marsden:** I apologize to the committee and to our witnesses for being late. The committee I chair was meeting.

I appreciate the concerns you have raised, but I am sure you understand that under this bill it would be expected that libraries, like schools, would get blanket licences and only if they could not be obtained under reasonable terms and conditions would one then have an exemption. I want to be absolutely clear: You might want an exemption generally, but this bill is not supporting a general exemption.

**Mr. Larivière:** Yes. We are using the forum to keep on pushing our demands.

**Senator Marsden:** I am glad to see you doing that, but I do not want you to be under any misunderstanding.

**The Chairman:** I am sorry you were not here when we had the presentation from the Canadian Library Association. They made the very same point. Perhaps you might want to discuss that in due course—that is, the fact that libraries, in the opinion of many, are excluded from Bill S-8.

**Senator Marsden:** They are excluded from Bill S-8.

[Traduction]

**Mr. Larivière:** Yes, the problem we have with fair use is precisely that it is individuals who can use it, who can plead fair use. A library cannot, nor will it ever be able to plead fair use. Of the two points we raised in our presentation, consider, for example, inter-library loans. Obviously there are some authors, and I am thinking of Professor Nabham of Laval University, who said that a library could plead fair use since it responds to requests by individuals. There are two individuals at the end of the line who could plead fair use. In fact, a library can never plead fair use. What we are saying here is that, if it were clearly established in the Act that, in an inter-library loan context, for example, for a periodical article, where an entire volume could not be lent where only a six-page article is requested, photocopying those six pages should be fair use and the library should be able to do it.

It's the same thing for conservation purposes. If at some point we do a search—because we have done similar searches—to secure a volume that is no longer on the market or that has deteriorated, we are saying that specific provision should be made for that case and that we should be able to copy for conservation purposes. Incidentally, as we said in our brief, countries such as the United States, Great Britain and Australia have included such provisions in their legislation.

More specifically, to answer your question whether we have any figures, I think the Hébert study gives fairly precise figures concerning the absence of pecuniary detriment that could be caused authors through reproduction of their works in libraries.

**Senator Frith:** Thank you, Mr. Larivière.

**Le sénateur Marsden:** Je m'excuse auprès du Comité et de nos témoins pour mon retard. Le comité que je préside était réuni.

Je suis sensible aux préoccupations que vous avez exprimées mais je suis sûr que vous comprendrez que, dans le cadre de ce projet de loi, on attendrait des bibliothèques, comme des écoles, qu'elles obtiennent des licences générales, et qu'une exemption ne serait accordée que si de telles licences ne peuvent être obtenues dans des conditions raisonnables. Je veux que cela soit absolument clair: vous souhaitez peut-être obtenir une exemption générale mais ce projet de loi n'appuie pas le principe d'une exemption générale.

**M. Larivière:** Oui. Nous nous servons de cette tribune pour continuer à faire valoir nos demandes.

**Le sénateur Marsden:** Je suis heureux de voir que vous le faites, mais je veux qu'il n'y ait aucun malentendu à ce propos.

**Le président:** Je regrette que vous n'ayez pas été présent au moment de l'exposé de la Canadian Library Association. Ces représentants ont fait valoir exactement le même point de vue. Peut-être pourriez-vous discuter de cette question en temps opportun, c'est-à-dire du fait que les bibliothèques, dans l'opinion de plusieurs, sont exclues du projet de loi S-8.

**Le sénateur Marsden:** Elles sont exclues du projet de loi S-8.

[Text]

**Mr. Larivière:** Are they excluded specifically from the bill?

**Senator Marsden:** The bill refers to "not-for-profit educational establishments."

**Mr. Larivière:** What about a university library?

**Senator Marsden:** I think you are quite correct in your analysis of where libraries stand, but I thought that in responding to Senator Frith you were working on the assumption that this would be a general exemption, and that is not the case.

**Mr. Larivière:** I was talking mainly about public libraries on that point. If we look at the university library as an example, we were under the impression that they might be automatically part of the bill.

**Senator Marsden:** I think they would be.

**Mr. Larivière:** In that case we would like to have it clearly stated in the bill so that it is as clear as possible and that you should add municipal libraries because of their educational capabilities.

**The Chairman:** If there are no further questions, we would thank you, Mr. Larivière, for your presentation and for the excellent points you have raised with us.

We will now hear from the representatives of the Canadian Music Publishers Association. I would ask the representatives to step forward.

**Mr. John Bird, President, Canadian Music Publishers Association:** I thank you for waiting for us and I express my apologies on behalf of Air Canada, Air Ontario and Mother Nature. The Island Airport is fogged in.

**The Chairman:** Would you introduce your colleague?

**Mr. Bird:** My colleague is David Basskin who is the general manager of the Canadian Musical Reproduction Rights Agency and the Secretary of the Canadian Music Publishers Association.

I have been a music publisher for 43 years and have lived under the Copyright Act for all of that time, and have gone through various governments and secretaries of state. I am quite often called upon to go to educational conferences and to speak to teachers, mostly to explain to them the Copyright Act. Every province has a music educators conference and I must say that, for the most part, people in the field of music do not seem to be as concerned about the subject as do people in other disciplines. Music publishers are probably not opposed to the CANCOPY rules on books because most of the music publishers do not publish textbooks or music for schools. Most of those books are published by Canadian branches of American companies. Our main concern is that the schools do not interpret any part of the act to mean that the school choir and the school band cannot reproduce music. My understanding is that this includes classroom music as opposed to school choirs. That would be a wide open permission.

[Traduction]

**M. Larivière:** Sont-elles exclues expressément du projet de loi?

**Le sénateur Marsden:** Le projet de loi vise les établissements d'enseignement à but non lucratif.

**M. Larivière:** Qu'en est-il d'une bibliothèque universitaire?

**Le sénateur Marsden:** Je pense que votre analyse de la position des bibliothèques est très juste mais je croyais qu'en répondant au sénateur Frith, vous faisiez l'hypothèse que l'exemption aurait un caractère général alors que ce n'est le cas.

**M. Larivière:** Je voulais parler principalement des bibliothèques publiques dans ce contexte. Si nous prenons par exemple le cas des bibliothèques universitaires, nous étions sous l'impression qu'elles seraient automatiquement visées par le projet de loi.

**Le sénateur Marsden:** Je pense qu'elles le seraient.

**M. Larivière:** Dans ce cas, nous aimerions que cela soit énoncé aussi clairement que possible dans le projet de loi et que vous ajoutiez les bibliothèques municipales en raison de leur vocation éducative.

**Le président:** S'il n'y a plus d'autres questions, nous aimerions vous remercier, monsieur Larivière, pour votre exposé et les points très pertinents que vous avez soulevés devant nous.

Nous allons maintenant entendre les représentants de l'Association canadienne des éditeurs de musique, et je leur demanderais de s'avancer.

**M. John Bird, président, Association canadienne des éditeurs de musique:** Je vous remercie de nous avoir attendus et vous prie d'excuser, Air Canada, Air Ontario et Dame Nature. La brume paralyse l'aéroport de Toronto.

**Le président:** Auriez-vous l'obligeance de nous présenter votre collègue?

**M. Bird:** Mon collègue se nomme David Basskin. Il est directeur général de l'Agence canadienne des droits de reproduction musicaux et secrétaire de l'Association canadienne des éditeurs de musique.

Je suis éditeur de musique depuis 43 ans, j'ai été assujéti à la Loi sur le droit d'auteur pendant tout ce temps et j'ai vu défiler de nombreux gouvernements et secrétaires d'État. On me demande souvent de prendre la parole à des colloques dans le secteur éducatif et de m'adresser aux enseignants, surtout pour leur expliquer cette loi. Dans chaque province, il y a des congrès de professeurs de musique et je dois avouer que, pour la plupart, les gens qui travaillent dans le secteur de la musique ne semblent pas aussi préoccupés par le droit d'auteur que ceux qui œuvrent dans d'autres disciplines. Les éditeurs de musique ne s'opposent probablement pas aux règles de CANCOPY à propos des livres parce que la plupart d'entre eux ne publient pas de manuels scolaires ni de musique à l'intention des écoles. La plupart de ces manuels sont publiés par des filiales canadiennes de maisons d'édition américaines. Nous craignons surtout que les écoles ne se méprennent sur le sens de la loi et pensent que les chorales et les fanfares scolaires ne peuvent reproduire de la musique. Je crois qu'il est question de la



[Text]

Although I am here today representing the Canadian Music Publishers Association, the company I work with is the only one who really produces textbooks for classrooms and we are quite prepared to live with this as far as textbooks are concerned. However, we also publish an awful lot of choral music. Some people actually go to composers and tell them that they are trying to create a music series by Canadian composers for choirs and they ask if the composer will write something for them. They do not have the money to commission composers, so the composer does it, because he figures he will receive the royalties. In this way we have built up a huge catalogue of choral music by Canadian composers that we sell all over the world. I would hate to have to say to a Canadian composer that the reason his royalties are down is because schools can copy his work. However, I do understand that Senator Marsden's proposal applies only if it is unavailable or not reasonably available. In my view, the only time that would happen is if it were out of print. That may also include something from, say, France or England that would be photocopied because it is not readily available. I do not know what the situation would be in that instance as far as Canadian law is concerned.

Perhaps I am unduly worried and perhaps you are not including the school choir or the school band. Music stores across Canada are concerned because they make a lot of money from selling music to the school choir, not to the classrooms because the classrooms do not generally have choirs. Nobody is worrying about that.

Just to give you an idea of the reason for our concern, we recently put out a book called *Come On, Let's Sing*. It is a book for special education children. We had to do a recording of all of the pieces in order to help the classroom teacher, who may not know anything about music, explain the tempo, and so on, so that she can then teach the song. That recording cost us \$60,000 to produce. That did not cover manufacturing the record or the cost of doing a four-colour cover. So there is quite a big outlay there for anybody just to be able to reproduce it.

The only reason something would become unavailable is probably because we did not sell enough, so we did not repress the record. I do not think that would excite anybody.

**Senator Frith:** Unavailable on reasonable terms.

**Mr. Bird:** Yes. Quite often people will come and tell me they are down to five copies and ask if we will reprint something. I will look at the situation and see that we printed 1,000 copies 10 years ago, which tells me that it did not sell very well, and I will suggest that we let it go out of print. As soon as I say that, you can be sure that the next day somebody will order 60 copies. What happens is that we will get a phone call saying

[Traduction]

musique à l'intention des classes et non des chorales scolaires. Sinon, tout serait permis.

Même si je représente aujourd'hui l'Association canadienne des éditeurs de musique, la maison d'édition pour laquelle je travaille est la seule qui produit réellement des manuels scolaires et nous sommes prêts à nous accommoder des dispositions de la loi qui touchent à ces manuels. Mais nous publions également beaucoup de musique chorale. Des gens s'adressent aux compositeurs, leur disent qu'ils essaient de créer un répertoire d'œuvres chorales de compositeurs canadiens et leur demandent d'écrire quelque chose à leur intention. Comme ils n'ont pas les moyens de commander des œuvres, les compositeurs qui acquiescent à ces demandes le font parce qu'ils espèrent recevoir des redevances. C'est ainsi que nous avons créé un vaste catalogue de musique chorale de compositeurs canadiens, que nous vendons dans le monde entier. Je serais très peiné de devoir déclarer à un compositeur canadien que ses redevances diminuent parce que les écoles peuvent copier son œuvre. Je crois comprendre toutefois que la proposition du sénateur Marsden ne s'applique que si l'œuvre ne peut être obtenue ou ne peut l'être à des conditions raisonnables. À mon avis, une telle situation ne se produit que si l'œuvre est épuisée. Il pourrait aussi s'agir d'une partition française ou anglaise, par exemple, photocopiée parce qu'elle serait difficile à obtenir. Je ne sais pas ce qui arriverait dans ce cas là du point de vue du droit canadien.

Je m'inquiète peut-être inutilement et vous ne visez peut-être pas les chorales ou les fanfares scolaires. Les magasins de musique d'un bout à l'autre du Canada s'inquiètent parce qu'ils tirent un revenu important de la vente de partitions aux chorales scolaires, et non aux classes parce qu'il n'y a généralement pas de chorales au niveau des classes. Personne ne s'inquiète à ce sujet.

Pour vous donner une idée de ce qui provoque notre inquiétude, je donnerai l'exemple d'un ouvrage que nous avons publié récemment et qui s'intitule «Come On, Let's Sing». Il s'adresse à l'enfance inadaptée. Nous avons dû enregistrer toute les pièces afin d'aider les professeurs, qui ne connaissent peut-être pas la musique, à expliquer ce qu'est un tempo, par exemple, de façon à pouvoir enseigner la chanson. La réalisation de cet enregistrement nous a coûté 60 000 \$. Ces frais ne comprennent ni la fabrication du disque ni le coût d'une pochette en quatre couleurs. Celui qui veut le reproduire doit donc engager des sommes assez importantes.

La seule raison pour laquelle une œuvre ne pourrait plus être obtenue serait probablement le fait que nous n'aurions pas vendu assez de disques pour justifier un nouveau tirage. Je ne crois pas que ce genre de reproduction attire quoi que ce soit.

**Le sénateur Frith:** L'œuvre ne pourrait être obtenue à des conditions raisonnables.

**M. Bird:** Oui. Assez souvent, des gens me disent qu'il ne leur reste que cinq exemplaires et nous demandent de réimprimer une œuvre. J'examine la situation et m'aperçois que nous avons imprimé 10 000 exemplaires il y a dix ans, ce qui m'indique que les ventes n'ont pas été très bonnes. Je propose donc que nous laissions les stocks s'épuiser. Dès que j'ai fait cette proposition, vous pouvez être assurés que le lendemain on com-



*[Text]*

that somebody wants to use a piece but has been told it is out of print. We always tell them to go ahead and reproduce the copies they need. Obviously they have a copy in their hand that they can use. We also say that they should put a line on the copy saying that it was reproduced by permission of Gordon B. Thompson Music. We tell them how much we want so that we can pay the composer. We have never refused anybody, ever. That is the way we have handled these situations.

Somebody may tell us that they do not know who published something, which is kind of incredible because the name is always on the copy or on the copyright notice, but that is the excuse people will use.

Photocopying has always been pretty rampant in schools. Two or three publishers have stopped publishing choral music for that reason. Oxford University Press in London has probably the finest choral catalogue in the world. They have an office for selling books in Toronto, so they thought they would put their music there. After a few years they closed it because they judged that their things were being photocopied and they were not selling them. So they just closed their office. There are two or three other companies in Toronto that do not publish choral music at all. I am delighted because we publish all of the choral music. However, that is why they stopped, because of all this photocopying.

I attended a meeting of the Ontario Copyright Committee at the request of the chairman because he was having a big problem explaining things to administrators from various boards of education in Ontario. The biggest problem was one man from London who claimed that he could not get access to something. I did my song and dance about never refusing access, but he said that he had written to us and had not received permission or a reply. Of course, I did not look very good, so I said that I would check it out. I went back to the office and asked the woman who looks after permissions about it. She said, "Yes, here is the letter from the man in London." He was asking permission to put a little book of French songs in a book that he was sending around to all of the teachers and he wanted permission to reproduce it. We wrote back and told him he could reproduce it. We sent him the copyright notice and asked him to send us \$10, and he never replied. So I wrote him a letter and enclosed our letter and told him it was the only one I could find. I asked if there was another one that I did not know about. I told him that in fact we did not refuse permission but that we had not received a reply nor his \$10. I asked if he was going to put it in the book. A couple of weeks later, a cheque came in with \$10, but with no letter. So sometimes things are not the way they seem.

I also attended a big choral conference in the Toronto area, and at a reception it was suggested that I tell Senators Marsden and Frith that composers should get paid. They were try-

*[Traduction]*

mande 60 exemplaires. Nous recevons un coup de fil nous informant que quelqu'un veut utiliser une œuvre mais a été informé qu'elle est épuisée. Nous donnons toujours notre accord pour la reproduction du nombre d'exemplaires nécessaires. Nous demandons également que les reproductions comprennent une mention indiquant que l'œuvre est reproduite avec la permission de Gordon B. Thompson Music. Nous fixons un prix, de manière à pouvoir payer le compositeur. Nous n'avons jamais refusé à qui que ce soit de reproduire une œuvre. C'est ainsi que nous agissons dans des situations de ce genre.

D'aucuns affirment ne pas savoir qui a publié une œuvre donnée. C'est difficile à croire parce que le nom figure toujours sur l'exemplaire ou sur l'avis de droit d'auteur, mais c'est l'excuse qu'on nous donne.

Les photocopies ont toujours été plutôt abondantes dans les écoles. Deux ou trois éditeurs ont cessé de publier de la musique chorale pour cette raison. Oxford University Press, de Londres, dispose probablement du meilleur catalogue de musique chorale au monde. Cet éditeur a établi un bureau à Toronto pour s'occuper de la vente des livres. Il a donc pensé vendre ses partitions par cette filière. Après quelques années, il a cessé de le faire parce que ses œuvres étaient photocopiées au lieu d'être vendues. Il a donc tout simplement fermé boutique. Il existe deux ou trois entreprises à Toronto qui ne publient aucune musique chorale. Je suis ravi, parce que nous publions toute la musique chorale. Mais les autres ont cessé de le faire à cause de toutes ces photocopies.

J'ai participé à une réunion du Comité du droit d'auteur de l'Ontario à la demande du président de ce comité parce que ce dernier avait bien du mal à donner des explications aux administrateurs de divers conseils scolaires de l'Ontario. Je me suis retrouvé dans l'embarras quand un type de London a prétendu qu'il ne pouvait avoir accès à une de nos œuvres. Je lui ai répondu, comme toujours, que nous ne refusons jamais l'accès, mais il a affirmé nous avoir écrit et n'avoir jamais reçu de permission, ni de réponse. Comme je faisais mauvais effet, j'ai déclaré que j'examinerais l'affaire. En rentrant au bureau, j'en ai parlé à la dame qui s'occupe des permissions. Elle m'a confirmé que nous avions reçu une lettre de ce monsieur de London. Il demandait la permission d'intégrer un petit recueil de chansons françaises dans un ouvrage à l'intention de tous les enseignants et demandait la permission de le reproduire. Nous lui avons donné notre accord. Nous lui avons envoyé l'avis de droit d'auteur en lui demandant de nous faire parvenir 10 \$, ce qu'il n'avait jamais fait. Je lui ai donc écrit et ai joint notre lettre en l'informant que je ne pouvais en retracer d'autre. Je lui ai demandé s'il y en avait une autre dont je n'avais pas eu connaissance. Je lui ai déclaré que, en réalité nous ne lui avions pas refusé la permission, mais que nous n'avions jamais reçu de réponse ni de 10 \$. Je lui ai demandé s'il avait toujours l'intention de reproduire le recueil de chansons. Quelques semaines plus tard, nous avons reçu un chèque de 10 \$, sans lettre d'accompagnement. Alors, il ne faut pas toujours se fier aux apparences.

Au cours d'une réception donnée lors d'un important colloque choral auquel j'assistais dans la région de Toronto, des participants ont proposé que je dise aux sénateurs Marsden et

*[Text]*

ing to protect the composer. They did not want to interpret this or the original Bill C-60 so that schools can photocopy. They got upset because the penalties were only around \$2.50. Whether that was for each copy or for a whole choir, no one could tell me. As soon as the penalties went up, then the schools wanted an exemption from paying the penalty because they had been photocopying for years. We just do not want it interpreted so that school choirs and bands could not do that. We would be pleased if it could be worded in that way.

**Mr. David Basskin, Canadian Music Publishers Association:** One of the concerns we have revolves around the use of the term "reasonable" without any further definition. We all know where the definitions lie. They lie in years of litigation because, without any kind of elaboration in the legislation, that is the only place to get a proper definition. Of course, it will take about five minutes to discover what is reasonable in the eyes of the rights holder versus the view of the schools.

As Mr. Bird has outlined, the area of music publishing is not one where educational users have faced an enormous uphill struggle in getting rights. Of course, the other principal business of music publishing is the licensing of copyright for reproduction on records, in films, in television programs, and in other media. Publishers receive a fair number of requests for free use. I know that, because I see these requests. There will be something like a Canada Day celebration where a commemorative tape will be made and somebody will come to us and say that since it is for a public occasion they would like to get permission to use the music for free. I always pass those requests along to the publishers because it is their decision to make. Occasionally they do give these things out for free. However, it is something that rubs very hard against the basic nature of copyright when one particular specially-endowed group of users can walk all over the rights of right holders just because they cannot make what is otherwise undefined as a "reasonable" deal. There is no way to disguise what is in the legislation.

We all support education. We all think it is splendid and a strong public purpose. Speaking as the father of a five-year old girl, I want her to have the best education possible. On the other hand, the underpinning for Canadian creators, as you have heard from many sources, is very narrow. Opening the door to the possibility of an aggressive educator or an aggressive board of education that chooses to give "reasonable" a very broad definition can have a significant impact. We are not talking here about the impact to a multinational, multibillion-dollar corporation; we are talking about a composer who may choose not to bother writing a piece for a choir, even though he likes the choir, because he knows there is no reasonable expectation that there will ever be enough copies sold. Unfortunately we live in an age where technology provides the tools that make infringement easy.

*[Traduction]*

Frith que les compositeurs devraient être payés. Ils essayaient de protéger les compositeurs. Ils ne voulaient pas que le présent projet de loi ou le projet de loi C-60 puisse être interprété de manière à autoriser les écoles à photocopier des œuvres. Ils étaient furieux parce que les amendes ne dépassaient pas 2,50 \$ environ. Personne ne pouvait me dire s'il s'agissait du montant par partition ou pour l'ensemble de la chorale. Dès que les amendes ont été majorées, les écoles ont voulu en être exemptées, sous prétexte qu'elles faisaient des photocopies depuis des années. Nous ne voulons pas que la loi soit interprétée de manière à interdire aux chorales et aux fanfares scolaires de continuer d'agir ainsi. Nous serions ravis que la loi soit libellée en ce sens.

**M. David Basskin, Association canadienne des éditeurs de musique:** Une de nos préoccupations porte sur l'utilisation du terme «raisonnable», qui n'est pas défini. Nous connaissons tous l'importance des définitions. Elles provoquent des litiges qui s'éternisent pendant des années, parce que, quand la loi est imprécise, les tribunaux constituent le seul moyen d'arriver à une vraie définition. Il suffit bien sûr de cinq minutes pour découvrir ce qui est raisonnable aux yeux du titulaire de droit d'auteur par rapport à ce qui l'est pour les écoles.

Comme l'a décrit M. Bird, le secteur de l'édition de musique n'en est pas un où les usagers du secteur éducatif ont fait face à des luttes acharnées pour obtenir des droits. L'autre important domaine de l'édition musique touche à l'attribution de droits de reproduction pour les disques, les films, les émissions de télévision ou d'autres médias. Les éditeurs reçoivent un nombre assez important de demandes d'utilisation libre. Je le sais, parce que je vois ces demandes. Elles touchent, par exemple, à une célébration de la Fête du Canada au cours de laquelle une cassette commémorative sera enregistrée. On nous demande alors la permission de se servir de la musique librement, vu qu'il s'agit d'une exécution publique. Je transmets toujours ces demandes aux éditeurs parce que la décision leur revient. De temps en temps, cette permission est accordée. Mais la nature même du droit d'auteur encaisse un dur coup quand un groupe particulier d'utilisateurs favorisés peut outrepasser les droits des titulaires de droit d'auteur du simple fait qu'il est impossible d'arriver à ce qui ne peut être défini autrement comme un accord raisonnable. Il n'y a aucun moyen de maquiller la loi.

Nous appuyons tous l'éducation. Nous estimons tous qu'elle est merveilleuse et joue un important rôle public. Père d'une fillette de cinq ans, je veux lui donner la meilleure éducation possible. Par contre, et comme vous l'avez entendu de nombreuses sources, le soutien accordé aux créateurs canadiens est très mince. Ouvrir la voie à la possibilité qu'un enseignant ou un conseil scolaire entreprenants donnent un sens très large au terme «raisonnable» peut avoir des répercussions importantes. Nous ne pensons pas aux répercussions sur une entreprise multinationale dont le chiffre d'affaires s'établit en milliards de dollars. Nous pensons au compositeur qui peut choisir de ne pas se donner la peine de composer une œuvre à l'intention d'une chorale, même si cette chorale lui plaît, parce qu'il ne peut raisonnablement s'attendre à ce que suffisamment d'exemplaires soient vendus. Nos vivons malheureusement dans une ère où les outils techniques facilitent les violations.



[Text]

To realize that without an adequate legislative underpinning to help meet the forces of technology as they impact against creators, there is a very serious risk of seeing all the creative forces give up the battle or move to L.A., if they can. The basic message is: If anybody needs the rights, they should get in touch. We are not inaccessible. I get calls from school boards fairly regularly. I think all music publishers do.

The basic message I have got from everybody I have talked to in the film business, radio, television, recording, and so forth, is that you pay for what you use, despite the unreasonability of a particular deal. When the other elements in the school budgets are free, our material will be free. If some rights holders are thinking it impossible, perhaps that is something we should address on a case-by-case basis. But an across-the-board opening of the door for unregulated use of rights, where permission is not available on a reasonable basis, or "reasonable" is not defined or is in the hands of the user, is not acceptable. That opens the door too far to too much abuse.

I would be happy to answer any questions.

**Senator Marsden:** First of all, let me say that from everything you have said I see no reason why this proposed amendment should be any cause for concern. I am in full agreement with the principle of Bill C-60, which is that schools, like everybody else, should get blanket licences and pay for them. There is no disagreement. Where people are reasonable, as you clearly are from everything you have said, then there would be no exemptions.

It is important to stress the very narrow scope of the exemption I am proposing, which I believe makes it better for the creators and users in this sense. Let us suppose that you have a renegade composer who is not a member of any association and who says, "If you want to sing my song in your school, every choir member has to pay \$1,000." That may be unreasonable. Or he could say, "You cannot make a class set."

**Mr. Bird:** You are presuming the work is not published.

**Senator Marsden:** It is copyrighted material, so presumably it has been published.

**Mr. Bird:** If it is not available in print—

**Senator Marsden:** Presumably it would be available, otherwise the work would not come under the copyright provisions, would it?

**Mr. Basskin:** I should say that the distinction between a work being copyrighted and being printed is crucial. A work is copyrighted by virtue of its existence. Whether it is in print depends on a commercial decision by a publisher who actually presses the record, makes the copies and sells the goods.

**Senator Marsden:** I am talking about what is under copyright.

[Traduction]

Sans un soutien législatif adéquat pour aider à contrer les forces techniques qui nuisent aux créateurs, nous courons le grave risque que tous les créateurs abandonnent la bataille ou partent à Los Angeles s'ils le peuvent. Le message fondamental est le suivant: celui qui a besoin d'une permission devrait entrer en contact avec nous. Nous ne sommes pas inaccessibles. Je reçois assez régulièrement des appels de conseils scolaires. Je crois que tous les éditeurs de musique en reçoivent eux aussi.

Le message fondamental que j'ai reçu de tous ceux à qui j'ai parlé dans le domaine du cinéma, de la radio, de la télévision, et ainsi de suite, est qu'il faut payer pour ce qu'on utilise, même quand un accord en particulier n'est pas raisonnable. Si l'accès à d'autres éléments des budgets scolaires est libre, l'accès à notre matériel le sera lui aussi. Si certains titulaires de droit d'auteur pensent que c'est impossible, nous devrions peut-être nous pencher sur chaque cas séparément. Mais en général, il est inacceptable d'ouvrir la voie à une utilisation non réglementée du droit d'auteur, quand il est impossible d'obtenir une permission de manière raisonnable ou que le terme «raisonnable» n'est pas défini ou l'est par l'usager. On permet ainsi beaucoup trop d'abus.

Je serai maintenant heureux de répondre à vos questions.

**Le sénateur Marsden:** À en juger par vos propos, je ne vois aucune raison pour laquelle l'amendement proposé devrait soulever quelque inquiétude que ce soit. Je suis tout à fait d'accord avec le principe contenu dans le projet de loi C-60, c'est-à-dire que les écoles, comme tous les autres, devraient recevoir des licences globales et payer pour les obtenir. Si les gens étaient raisonnables, comme vous l'êtes de toute évidence, il n'y aurait aucune exemption, d'après ce que vous avez dit.

Il importe de souligner la très faible portée de l'exemption que je propose et qui avantage aussi bien les créateurs que les usagers. Supposons par exemple, un compositeur membre d'aucune association qui déclare: «Si vous voulez chanter ma chanson dans votre école, chaque membre de la chorale devra verser 1 000 \$.» Une telle demande pourrait être raisonnable. Ou encore, il pourrait dire: «Vous ne pouvez l'inclure dans un recueil à utiliser en classe.»

**M. Bird:** Vous supposez que l'œuvre n'est pas publiée.

**Le sénateur Marsden:** L'œuvre est protégée par le droit d'auteur, alors on peut supposer qu'elle a été publiée.

**M. Bird:** Si elle est épuisée—

**Le sénateur Marsden:** On peut supposer qu'il est possible de l'obtenir, sinon elle ne serait pas visée par les dispositions sur le droit d'auteur, n'est-ce-pas?

**M. Basskin:** La distinction entre une œuvre protégée par le droit d'auteur et une œuvre publiée est cruciale. Une œuvre et protégée par le droit d'auteur du simple fait qu'elle existe. Qu'elle soit publiée ou non dépend d'une décision d'un éditeur qui grave le disque, fabrique les exemplaires et vend la marchandise.

**Le sénateur Marsden:** Je parle de ce qui est visé par le droit d'auteur.



*[Text]*

Let me try to describe why this exemption is a narrow one and, as far as I can determine, would never apply to anything you do.

The law is now excessively rigid for both the users and the creators. All this amendment does is to say that if people cannot agree on reasonable terms and conditions, then they have, as has been pointed out, access to the courts, which will decide what are reasonable terms and conditions.

I would not expect that to happen under any of the conditions you have just described. There is no intent under this exemption—although some people would like it—for anybody to have free access to these materials.

Let me put the case the other way: Suppose all of the ministries of education across the country got together and say, "We are not going to make a deal with somebody for blanket licences." Then the creators would need access to this exemption as well. This exemption just introduces some flexibility when people are being unreasonable.

**Mr. Basskin:** I fail to see how the creator would need access.

Let me ask Mr. Bird how much each set costs. What was the selling price of the book and the records; do you recall?

**Mr. Bird:** I think the book sold for \$15.95 and the record for \$30.00. There are seven or eight records in the package.

**Mr. Basskin:** So we are talking between \$40 and \$50 when we include sales tax.

**Mr. Bird:** They only needed one copy, because it is a teacher's book.

**Mr. Basskin:** Let us suppose a board of education decided that it will only buy one copy and photocopy it and make cassettes from the records. Well, they cannot do that. Let us suppose the board says, "Mr. Bird, I am sorry, our budgets are limited. We will pay you \$10 for the record and \$3 or \$4 for the book. That is reasonable. These are special education kids. These are physically and mentally disadvantaged kids. You are not going to make a profit on these kids." That would be unreasonable.

Mr. Bird would then say, "I am sorry, those are our prices. We have to stay in business." Then the school would say, "Your concept of 'reasonable' and ours differs. Frankly, this is more important than your rights, and we are prepared to use this. If you think this is an infringement, you can take us to court." I can tell you that the cost of litigating any single case under this exemption will not be worth it.

Who is to say, with increasing pressure on budgets, that schools will not be forced into doing that.

**Senator Marsden:** Then what protection would the creators have?

*[Traduction]*

Permettez-moi de vous décrire en quoi la portée de cette exemption est limitée et, dans la mesure où je peux le déterminer, pourquoi l'exemption ne s'appliquerait jamais à votre sphère d'activité.

La loi est actuellement excessivement rigide tant pour les usagers que pour les créateurs. L'amendement précise simplement que, quand les gens ne peuvent s'entendre sur des conditions raisonnables, ils ont accès, comme on l'a souligné, aux tribunaux, qui détermineront quelles sont les conditions raisonnables.

Je ne crois pas qu'on pourrait en arriver là dans aucune des situations que vous venez de décrire. Cette exemption ne vise nullement—même si certains le voudraient bien—à donner à qui que ce soit un libre accès à ces œuvres.

Je présenterai les arguments autrement. Supposons que tous les ministères de l'Éducation du pays s'entendent pour refuser de conclure avec qui que ce soit une entente au sujet de licences globales. Dans ce cas, les créateurs devraient eux aussi avoir droit à cette exemption, qui ne fait qu'assouplir les règles quand des gens ne sont pas raisonnables.

**M. Basskin:** Je ne vois pas en quoi les créateurs en ont besoin.

Avec votre permission, je demanderai à M. Bird le prix de chaque recueil. Quel était le prix de vente du manuel et des disques, vous souvenez-vous?

**M. Bird:** Je crois que le manuel coûtait 15,95 \$ et les disques 30 \$. Il y avait sept ou huit disques dans le coffret.

**M. Basskin:** Donc, en tout, de 40 à 50 \$ quand on inclut la taxe de vente.

**M. Bird:** Les écoles n'avaient besoin que d'un exemplaire, parce qu'il s'agissait d'un manuel à l'intention des professeurs.

**M. Basskin:** Supposons qu'un conseil scolaire décide de n'acheter qu'un exemplaire, puis de photocopier le manuel et d'enregistrer des cassettes à partir des disques. Et bien, ce serait interdit. Supposons que le conseil scolaire nous dise: «Monsieur Bird, nous sommes désolés, mais nos budgets sont limités. Nous vous donnerons 10 \$ pour les disques et 3 ou 4 \$ pour le manuel. Nous estimons ce montant raisonnable. Nous nous adressons à l'enfance inadaptée. Les enfants sont handicapés physiquement et mentalement. Vous ne ferez pas de profit avec eux.» Ce ne serait pas raisonnable.

M. Bird répondrait alors: «Je suis désolé, mais ce sont nos prix. Nous voulons rester en affaires.» L'école rétorquerait: «Votre conception de ce qui est raisonnable et la nôtre diffèrent. Franchement, le matériel est plus important que vos droits et nous avons l'intention de l'utiliser. Si vous estimez qu'il y a violation, traînez-nous devant les tribunaux.» Je puis vous assurer que les frais à engager pour une seule poursuite en vertu de cette exemption n'en vaudront pas la peine.

Compte tenu des pressions de plus en plus fortes sur les budgets scolaires, qui nous dit que les écoles ne seront pas forcées d'agir ainsi?

**Le sénateur Marsden:** Dans ce cas, quelle serait la protection accordée aux créateurs?

[Text]

**Mr. Basskin:** I fail to see how they would have any more protection under your scheme.

**Senator Frith:** The protection would be that if they make copies they are infringing the copyright, and this gives them the exemption.

**Senator Marsden:** First of all, you have negotiated a blanket licence.

**Mr. Basskin:** No, we have not. I would like to speak to that. Publishers have the right to make whatever deals they choose to make. We are not obliged to make blanket-licence deals.

There are many, many circumstances in which blanket licences are logical and, in fact, the only way to deem rights. I am referring to performing rights. In many instances there is no way to clear individual use ahead of time and in those cases blanket licences make sense.

I run a business that licences music for record companies. We licence song by song, record by record. We do not need nor want blanket licences. We issue tens of thousands of individual contracts. On a commercial level, that makes a great deal of sense.

Publishers of print matter—books, sheet music, and so forth—are by no means obliged to enter into blanket licences. That is why publishers have catalogues, salesmen and work a market.

There is no obligation to have blanket licences. If publishers choose to enter into collectives for certain forms of use, such as photocopies or other uses where it is physically impossible to track use, that is their choice. At this point music publishers do not take part in CANCOPY and do not licence their works for photocopy or reproduction, because there exists an infrastructure for the sale of printed music.

I am a little upset at the proposition that music publishers should automatically be considered to be subject to blanket licences when they have chosen not to be.

**Senator Marsden:** That is very helpful, too, but supposing there can be no agreement on reasonableness—and one can imagine that situation, not from you, but from somebody who might say, “The cost is excessive, so I will go to the Copyright Board.”

**Mr. Basskin:** There is no recourse to the Copyright Board. If Mr. Bird's company wants to bring out a better special education package and include a video cassette, posters, and all sorts of material, and price that at \$500 a set, and the school board says, “Mr. Bird, the last set was cheaper. We cannot afford \$500 a crack,” then it should be Mr. Bird's company's loss that the materials do not get sold, not that they get taken without authorization by the user.

There is no recourse to the Copyright Board if the publisher sets the price too high for individually sold goods. The answer is that the goods do not sell.

[Traduction]

**M. Basskin:** Je ne vois pas en quoi les créateurs sont mieux protégés par votre proposition.

**Le sénateur Frith:** Ils seraient protégés du fait que ceux qui feraient des copies violeraient le droit d'auteur, et que l'amendement prévoit une exemption.

**Le sénateur Marsden:** D'abord, vous avez négocié une licence globale.

**M. Basskin:** Non, nous ne l'avons pas fait. J'aimerais glisser un mot à ce sujet. Les éditeurs ont le droit de conclure tous les accords dont ils ont envie. Nous ne sommes pas tenus de conclure des accords de licences globales.

Il existe un très grand nombre de situations pour lesquelles les licences globales sont logiques et, de fait, la seule manière de déterminer les droits. Je fais allusion aux droits d'exécution. Dans bien des cas, il est impossible d'obtenir à l'avance un affranchissement des droits pour une seule utilisation et, dans ces cas, les licences globales sont logiques.

Je dirige une entreprise qui attribue des licences musicales à des maisons de disques. Nous accordons ces licences chanson par chanson. Nous n'avons pas besoin et ne voulons pas de licences globales. Nous concluons des dizaines de milliers de contrats. Au niveau commercial, il est très logique d'agir ainsi.

Les maisons d'édition—de livres, de partitions, etc.—ne sont nullement tenues de conclure des accords de licences globales. C'est pourquoi ces maisons ont un catalogue, des vendeurs et un marché.

Il n'y a aucune obligation d'obtenir des licences globales. Si les maisons d'édition choisissent de se regrouper dans des sociétés de gestion pour certaines formes d'utilisation, telles que les photocopies ou d'autres utilisations impossibles à retracer physiquement, ils sont libres de le faire. À l'heure actuelle, les éditeurs de musique ne font pas partie de CANCOPY et n'accordent pas de licences pour la photographie ni la reproduction de leurs œuvres, parce qu'il existe une infrastructure pour la vente des partitions.

Je suis un peu ennuyé par la proposition que les éditeurs de musique devraient automatiquement être assujettis aux licences globales quand ils ont choisi de ne pas l'être.

**Le sénateur Marsden:** C'est également très utile, mais supposons qu'il soit impossible de s'entendre sur ce qui est raisonnable, et on peut imaginer une situation où quelqu'un—pas vous mais quelqu'un d'autre—soutiendrait que le coût est trop élevé et qu'il faut aller devant la Commission du droit d'auteur.

**M. Basskin:** Il n'y a pas de recours devant la Commission du droit d'auteur. Si la maison de M. Bird veut mettre sur le marché un meilleur produit pour l'enfance inadaptée, y inclure une vidéocassette, des affiches et d'autres types de matériel et fixer un prix de 500 \$, et que le conseil scolaire dise à M. Bird: «C'est moins cher la dernière fois. Nous ne pouvons acheter du matériel à ce prix», alors la maison de M. Bird devra assumer les pertes découlant de la mévente du matériel et non du fait que l'utilisateur s'en sert sans autorisation.

Il n'y a aucun recours devant la Commission du droit d'auteur si la maison d'édition fixe un prix unitaire trop élevé. Le produit ne se vend pas, tout simplement.



## [Text]

Should the sale of text books to schools be regulated, per force, by a Copyright Board? Should the sale of educational films be regulated? Under your scheme there is no place for a market.

**Senator Marsden:** On the contrary. Under the current Copyright Act, which largely deals with the proposition that one is going to negotiate blanket licences, you must agree that that is a great advantage.

**Mr. Basskin:** At least I say I make my living without blanket licences.

**Senator Marsden:** I understand that. Do you understand that that is what Bill C-60 established—that is, the possibility of—

**Mr. Basskin:** It established the possibility to broaden the scope for new collectives, certainly.

**Senator Marsden:** Then, under that possibility, if the price is unreasonable, one can go to the Copyright Board which is established by the legislation. So you may decide not to deal with that, which is fair enough. What then does an education system do that wants to use your material? It has two options. Either it does not buy it, and under the existing act that is all there is. There is no flexibility.

**Mr. Basskin:** No.

**Mr. Bird:** That is why I said to you, when we are talking about classroom textbooks, that music publishers, as a rule, do not publish them. They are done by book publishers. However, the one music publisher that does, us, is not opposed to going the CANCOPY route as far as the textbook in the classroom is concerned. I am concerned about the broad question of choirs, bands and orchestras, which is different from what Mr. Basskin is talking about.

**Senator Marsden:** Taking the case of choirs, bands and orchestras, the argument is being made that you would price yourself out of the market, which presumably you are not going to do; so this would never be raised or applied.

**Mr. Bird:** Mrs. Jean Ashworth-Barthe said school choirs, community choirs and many other kinds of choirs have many ways to raise money to buy their music. How are these bands able to travel throughout Europe? Where do they get the money? They wash cars and all kinds of other things.

**Senator Marsden:** But you do understand that the assumption of this bill is that they will pay the copyright fee. I have no argument with that.

**Mr. Bird:** Do you mean a blanket licence?

**Senator Marsden:** It could be a blanket licence or it could be the fee that you have established.

**Mr. Bird:** Buying the copies.

**Senator Marsden:** Please tell her there is nothing in this bill that says this is going to be free.

## [Traduction]

La vente de manuels aux écoles devrait-elle être réglementée, par la force, par une Commission du droit d'auteur? La vente de films éducatifs devrait-elle être réglementée? Dans le régime que vous proposez, il n'y a aucune place pour un marché.

**Le sénateur Marsden:** Au contraire. En vertu de la Loi sur le droit d'auteur actuelle, qui repose en grande partie sur l'hypothèse qu'il y aura négociation de licences globales, vous devez convenir que ces licences présentent un grand avantage.

**M. Basskin:** Je peux dire tout au moins que je gagne ma vie sans elles.

**Le sénateur Marsden:** J'en conviens. Comprenez-vous que c'est ce que le projet de loi C-60 a établi—autrement dit, la possibilité que—

**M. Basskin:** Il a établi la possibilité d'élargir la portée de nouvelles sociétés de gestion, c'est certain.

**Le sénateur Marsden:** Alors, compte tenu de cette possibilité, si le prix est déraisonnable, on peut aller devant la Commission du droit d'auteur, établie par la loi. Vous pouvez décider de vous en passer, c'est votre droit. Mais que fait alors un conseil scolaire qui veut se servir de votre matériel? Il a deux choix. Ou bien, il ne l'achète pas, et, en vertu de la loi actuelle, il n'a pas d'autre choix. Il n'y a aucune souplesse.

**M. Basskin:** En effet.

**M. Bird:** C'est pourquoi je vous ai affirmé que, règle générale, les éditeurs de musique ne publient pas de manuels scolaires. Ces manuels sont publiés par des maisons d'édition. Mais le seul éditeur de musique qui publie de tels manuels, nous en l'occurrence, n'est pas opposé à recourir à CANCOPY dans le cas de manuels scolaires. Je m'inquiète de la vaste question des chorales, des fanfares et des orchestres. M. Basskin parle d'autre chose.

**Le sénateur Marsden:** Dans le cas des chorales, des fanfares et des orchestres, d'aucuns soutiennent que vous vous éliminez vous-mêmes du marché, ce qui, je suppose, n'est nullement votre intention, de sorte que la question ne se poserait ou ne s'appliquerait jamais.

**M. Bird:** Mme Jean Ashworth-Barthe a déclaré que les chorales scolaires, les chorales communautaires et de nombreux autres types de chorales ont bien des moyens de gagner de l'argent pour acheter leur musique. Comment ces chorales s'y prennent-elles pour aller en Europe? D'où proviennent les fonds nécessaires? Elles lavent des autos et trouvent toutes sortes d'autres moyens.

**Le sénateur Marsden:** Mais vous comprenez que le législateur suppose qu'elles verseront des droits d'auteur. Nous nous entendons sur ce sujet.

**M. Bird:** Au moyen d'une licence globale?

**Le sénateur Marsden:** D'une licence globale ou des droits que vous avez établis.

**M. Bird:** Pour l'achat des exemplaires.

**Le sénateur Marsden:** Veuillez informer cette dame que ce projet de loi ne prévoit nullement une utilisation gratuite.



[Text]

**Senator Frith:** Unless the user feels it is unreasonable.

**Senator Marsden:** Then you have access to a court to decide that.

**Senator Frith:** Then you have to litigate in order to find out whether you are being reasonable.

**Mr. Basskin:** I started this job eight months ago. Before then I was involved in many cynical, hard-boiled industries like television. I came into the job thinking that I was in another business where people out there wanted to shaft the rightsholder, that everyone wants to steal. I was mistaken. I have been gratified to hear from small record companies, school boards and small players that want to do the right thing. I do not find a lot of people anticipating a \$1 million penalty waiting for them. They want to comply with the law.

I am concerned that the existence of a new exemption saying "if it is not reasonable, then it is not an infringement to use" would be saying to all of these people that there is a new right thing to do, and if Mr. Basskin wants to kick up his heels about it, the person has another route to take, and I guarantee you they will take that route. School boards are under every conceivable kind of economic pressure to provide their services. I cannot blame them for feeling pressed because everyone needs money, money is tighter than ever, and now our wonderful government is going to take 7 per cent more of it. I speak merely as a consumer. If you give schools the opportunity to say that they do not think the price is reasonable and they can invoke the reasonability element and use the works without paying, maybe next time they will make a deal—

**Senator Frith:** And if you do not like it, take me to court.

**Mr. Basskin:** And they will use their money elsewhere. Why does the same deal not apply to teachers' services? This is not a reasonable deal for those in the teachers' unions. They are not being reasonable, and therefore they are going to be paid how they are paid or they can find someplace else to work. It is absurd to propose an argument that if the Kodak company wants a price for a photocopier, a filmstrip projector or a classroom tape player, your price is unreasonable and we will get it at the government-sponsored tariff. Why do rights-holders have to be subject to the artificial imposition of reasonability in a case where they have chosen to maintain a market, salesmen and catalogues? You are trying to reach Parnassus on another man's Pegasus. I stole that phrase, and I really should pay a fee, except it is in the public domain. Aside from anything else, if there is a deal to be made with music publishers, as Mr. Bird has said, they will make it.

**Senator Marsden:** This would never arise.

**Senator Frith:** Unless someone thinks it is unreasonable.

[Traduction]

**Le sénateur Frith:** À moins que l'utilisateur estime les conditions déraisonnables.

**Le sénateur Marsden:** Dans ce cas, il peut demander aux tribunaux d'en juger.

**Le sénateur Frith:** Il faut alors un procès pour déterminer ce qui est raisonnable.

**M. Basskin:** J'ai commencé ce travail il y a huit mois. Auparavant, j'ai travaillé dans de nombreux secteurs où foisonnaient les cyniques et les durs à cuire, comme la télévision. Je suis arrivé en pensant que je me retrouvais une fois de plus dans un secteur où les gens veulent duper les titulaires de droit d'auteur, où tout le monde veut voler les autres. Je m'étais trompé. J'ai été ravi de constater que des petites maisons de disques, des conseils scolaires et de petits exécutants veulent faire les choses correctement. Je ne vois pas beaucoup de gens qui prévoient devoir verser des amendes de 1 million de dollars. Ils veulent respecter la loi.

Je m'inquiète de l'existence d'une nouvelle exemption qui revient à dire que si les conditions sont déraisonnables, l'utilisation ne constitue pas une violation, car tous les usagers pourront alors conclure qu'on vient de leur accorder un nouveau droit. Si M. Basskin veut réclamer son dû, il y a une porte de sortie et, croyez-moi, les gens s'en serviront. Les conseils scolaires subissent toutes les pressions économiques imaginables dans la prestation de leurs services. Je ne peux les blâmer de se sentir coincés, parce que tout le monde a besoin d'argent. L'argent est de plus en plus rare et bientôt, notre merveilleux gouvernement viendra chercher un autre 7 p. 100 dans nos poches. Je parle simplement à titre de consommateur. Si vous donnez aux écoles la possibilité de prétendre qu'elles estiment le prix déraisonnable et d'invoquer cet aspect pour se servir des œuvres sans payer, peut-être que la prochaine fois qu'elles concluront un accord—

**Le sénateur Frith:** Et si cela ne vous plaît pas, traînez-moi devant les tribunaux.

**M. Basskin:** Et elles dépenseront leur argent ailleurs. Pourquoi les mêmes conditions ne s'appliquent-elles pas aux services des enseignants? L'accord n'est pas raisonnable pour les membres des syndicats d'enseignants. Ils ne sont pas raisonnables et par conséquent, ils doivent se contenter de ce qu'on leur donne, sinon ils n'ont qu'à aller chercher du travail ailleurs. Il est absurde de prétendre que, si Kodak veut tel prix pour une photocopieuse, un projecteur de film fixe ou un magnétophone, ce prix est déraisonnable et qu'on obtiendra la marchandise au tarif subventionné par le gouvernement. Pourquoi les titulaires de droit d'auteur doivent-ils être assujettis à l'imposition artificielle d'un critère relatif à ce qui est raisonnable quand ils ont choisi de maintenir un marché, des vendeurs, des catalogues? Vous essayez de devenir la mouche du coche. J'ai volé cette métaphore et je devrais verser des redevances, sauf qu'elle relève du domaine public. Ceci étant dit, s'ils peuvent s'entendre avec les éditeurs de musique, comme l'a déclaré M. Bird, les gens le feront.

**Le sénateur Marsden:** Cela n'arriverait jamais.

**Le sénateur Frith:** Sauf si quelqu'un pense que c'est déraisonnable.

[Text]

**Mr. Basskin:** This sends a message to many groups. There are many people out there who would like a free ride. It sends a message to those people that somewhere out there someone else is getting it free because they do not think it is reasonable. That is the bottom line. No matter how you choose to characterize this, people look at this as opening the door to uncompensated use in circumstances they determine to be reasonable. The cost of finding out whether it is true or not, the cost of determining whether or not it is reasonable is unbearable. It is not worth a penny to litigate any of these transactions, but I am afraid that is exactly the road we would head down.

**Senator Marsden:** Mr. Chairman, as you know, I disagree with that and I do not think that would happen. I also think that the characterization of the bill is unfair and unfounded, but we are clearly going to disagree.

**Senator Frith:** Senator Marsden thinks, and I am sure she is right, that many of the people negotiate for the rights in whatever context would be reasonable and would probably consider the requests made for payment to be reasonable. They would want to do the right thing, as you said and, therefore, would pay. But someone else might decide he is not going to pay because he does not agree with Senator Marsden or her friends. He thinks what is being asked is unreasonable, and he is going to make use of this exemption and let them take him to court. The problem arises when someone comes to him and asks why he is paying when those people down the road are not paying.

**Senator Marsden:** Assuming they won their court case.

**Senator Frith:** Their response would be why pay while the court case is being settled, which could take many years. Why should you pay if they are not paying? It may be that the collectives and the individual are suing someone, using the Marsden exemption, and are not going to pay, even though Senator Marsden herself may have paid. Pressure is going to be put on the people who are paying by those who say they are crazy to pay. It is taxpayers' money. Why should they pay when other people are not paying? The trouble arises with the words "on reasonable terms". We are talking about it's not being available on reasonable terms when one side to the user can say whether it is reasonable or not and force the whole case into litigation. Is that what I understand your position to be?

**Mr. Basskin:** You have stated it accurately. Trying to catch all of the unauthorized usages now is like trying to catch all of the rain in your hat. In many areas of use of copyrighted material technology has punched a big hole in the right-holder's ability to collect his money. Home video taping is an example of that. There is no way, with or without Bill S-8, we are ever going to deal with all of the unauthorized infringement that goes on in the use of photocopiers, tape duplicating machines and so on. But it sends a very important message to people to pass legislation in circumstances where one party can unilaterally dictate that the terms are unreasonable, that he can use the work without compensation, and that the only

[Traduction]

**M. Basskin:** On envoie ainsi un message à de nombreux groupes. Ceux qui voudraient profiter de la situation ne se comptent pas. On leur laisse entendre que des gens s'en tirent à bon compte parce qu'ils n'estiment pas les conditions raisonnables. C'est à cela qu'on aboutit. Peu importe la façon dont vous qualifiez les choses, les gens y voient une porte ouverte vers une utilisation gratuite dans les circonstances qu'ils jugent raisonnables. Le prix à payer pour découvrir si c'est vrai ou non, pour déterminer si les circonstances sont raisonnables ou non est intolérable. Cela ne vaut pas la peine d'aller devant les tribunaux pour contester ces opérations, mais je pense que c'est exactement dans cette voie que nous nous dirigerions.

**Le sénateur Marsden:** Monsieur le président, comme vous le savez je ne suis pas d'accord avec ce point de vue et je ne crois pas que c'est ce qui arriverait. Je pense également que la description du projet de loi est injuste et non fondée, mais nous divergeons certainement d'opinion à ce sujet.

**Le sénateur Frith:** Le sénateur Marsden est d'avis, et je suis convaincu qu'elle a raison, que bon nombre de ceux qui négocient les droits dans un contexte quelconque seraient raisonnables et jugeraient également raisonnables les demandes de paiement présentées. Ils voudraient faire les choses correctement, comme vous l'avez dit, et, par conséquent, paieraient des redevances. Mais quelqu'un d'autre pourrait décider qu'il ne paiera pas parce qu'il n'est pas d'accord avec le sénateur Marsden ni avec ses amis. Il estimera que le prix demandé est déraisonnable, aura recours à l'exemption et se fera traîner devant les tribunaux. Les ennuis surviennent quand quelqu'un demande pourquoi on paie quand d'autres ne paient pas.

**Le sénateur Marsden:** En supposant qu'ils gagnent leur procès.

**Le sénateur Frith:** Ils se diraient pourquoi payer tant que l'affaire n'est pas réglée, ce qui pourrait prendre des années. Pourquoi payer quand d'autres ne le font pas? Il se pourrait que les sociétés de gestion et les particuliers intentent un procès contre quelqu'un qui bénéficie de l'exemption prévue par le sénateur Marsden et qui ne veut pas payer, même si le sénateur Marsden a peut-être payé sa part. Ceux qui paient subiront les pressions de ceux qui les trouveront imbéciles de payer. Ce sont les deniers publics après tout. Pourquoi payer quand d'autres ne le font pas? La difficulté découle de l'expression «à des conditions raisonnables». Il est question d'œuvres impossibles à obtenir à des conditions raisonnables et du fait que l'utilisateur peut déterminer ce qui est raisonnable et ce qui ne l'est pas et forcer les tribunaux à s'en mêler, n'est-ce pas?

**M. Basskin:** Tout à fait. Essayer d'attraper toutes les utilisations non autorisées maintenant, c'est comme essayer d'attraper toute la pluie dans un chapeau. Dans bien des domaines, l'utilisation de techniques modernes pour reproduire du matériel protégé par le droit d'auteur a percé un grand trou dans la capacité du titulaire de droit d'auteur de percevoir son dû. Les copies-maison de vidéocassettes en sont un exemple. Il est impossible, avec ou sans projet de loi S-8, de contrer toutes les utilisations non autorisées à l'aide de photocopieuses, de magnétophones ou d'autres appareils du genre. Mais on envoie un message très important quand on adopte une loi en vertu de laquelle une partie peut dicter unilatéralement quelles condi-



*[Text]*

recourse left to that party—who for reasons of his own may have chosen not to go the route of a blanket licence or to go to the copyright board, which is also a hideously expensive proposition—is to litigate. It sends a very important message to those people. The fight over exemptions will be a major part of Phase II, if and when it ever happens. At this point we do not believe that this is a valid way to deal with the question, certainly from the point of view of music publishing.

**The Chairman:** Thank you very much. I am sorry that this very interesting interchange must come to an end. You have raised very interesting points. We have to adjourn by 12.30 and we have one more witness to hear. I thank you for coming.

**Mr. Basskin:** Thank you, senator.

**Mr. Bird:** Thank you for asking us.

**The Chairman:** Our final witness of the morning is the Educational Media Producers and Distribution Association of Canada. Mr. Jarvis Stodhart, the Executive Director is here with us. The fact that you are the last witness does not detract from the fact that you are a very important one.

**Mr. John Fisher, Chairman, Copyright Committee, Educational Media Producers and Distribution Association of Canada:** Mr. Stodhart was not able to attend today because of the change in the dates. I should like to thank members of the committee for the opportunity and the privilege to appear before you. I hope that what we have to add to the discussion will be helpful to the committee in determining its position with respect to the proposed bill.

I assume that the committee members have received our written proposal and that they have had an opportunity to review it. If that is the case, I will be pleased to answer any questions relating to it.

First, however, I would like to make additional comments and points with respect to some of the things I have heard here today from other witnesses. I hope that I can provide you with an alternative point of view and, in some instances, clarify a few points that were made earlier.

Our association and its 25 members generally support teachers and their desire to have increased access to educational media. We support their desire to facilitate its use in the classroom and to have increased use of our materials. Quite contrary to some of the witnesses that have appeared before you earlier today who spoke only of copyright holders withholding the access to their materials, the producers in our association work very hard and clearly have a vested interest in making our materials as widely available and used as much as possible. It is, after all, the reason we are in the business.

We differ with teachers only in that we think we have the right to be fully paid for the use of our materials and that we should be paid proportionately in increasing amounts as our materials are increasingly used. Everyone else involved in the educational program is adequately paid for the provision of

*[Traduction]*

tions sont déraisonnables, afin d'utiliser les œuvres sans compensation, et que le seul recours laissé à la partie qui a choisi de ne pas recourir à une licence globale ni d'aller devant la Commission du droit d'auteur—une autre mesure dispendieuse—consiste à intenter un procès. On envoie ainsi un message très important. La bataille des exemptions sera un aspect important de la seconde étape de la réforme, si jamais cette étape se concrétise. Pour le moment, nous ne croyons pas que ce soit un bon moyen de régler la question, certainement pas du point de vue de l'édition de musique.

**Le président:** Merci beaucoup. Je suis désolé que cet échange très instructif doive prendre fin. Vous avez soulevé des arguments très intéressants. Nous devons lever la séance avant 12 heures 30 et avons encore un autre témoin à entendre. Je vous remercie de votre participation.

**M. Basskin:** Merci, monsieur le sénateur.

**M. Bird:** Merci de nous avoir entendus.

**Le président:** Notre dernier témoin ce matin est l'Association des producteurs et distributeurs du média du Canada. M. Jarvis Stodhart, directeur exécutif de l'Association est avec nous. Vous êtes le dernier témoin, mais non le moindre.

**M. John Fisher, président, Comité du droit d'auteur, Association des producteurs et distributeurs du média du Canada:** M. Stodhart ne peut être présent aujourd'hui, la date de notre comparution ayant été modifiée. Je remercie les membres du Comité de nous donner l'occasion et le privilège de comparaître devant eux. J'espère que les éléments que nous ajouterons à la discussion aideront le Comité à déterminer sa position à l'égard du projet de loi proposé.

Je suppose que les membres du Comité ont reçu notre mémoire et ont eu la possibilité d'en prendre connaissance. Si tel est le cas, je serai heureux de répondre aux questions qu'il a pu soulever.

Mais j'aimerais d'abord présenter quelques observations au sujet des témoignages entendus aujourd'hui. J'espère que je pourrai vous donner un autre point de vue et, dans certains cas, clarifier certains aspects exposés jusqu'ici.

Notre association et ses 25 membres appuient généralement les enseignants et leur volonté d'accroître leur accès à des outils pédagogiques. Nous appuyons leur désir de faciliter l'utilisation de ces outils en classe et d'accroître l'utilisation de notre matériel. Contrairement à ce que pensent certains témoins qui ont comparu devant vous aujourd'hui et qui n'ont parlé que des titulaires de droit d'auteur refusant l'accès à leurs œuvres, les producteurs membres de notre association déploient de grands efforts pour rendre nos œuvres aussi faciles à obtenir et utilisées que possible et ils ont tout intérêt à le faire. Après tout, c'est là notre raison d'être.

Nous divergeons d'opinion avec les enseignants simplement du fait que nous pensons avoir le droit à une compensation complète pour l'utilisation de nos œuvres et à une compensation proportionnelle à cette utilisation. Tous les autres groupes qui apportent une contribution au secteur éducatif sont rémunérés adéquatement pour les biens et les services qu'ils fournis-



[Text]

their goods and services. Surely that is a responsibility that belongs to our society.

We are very much concerned that this proposed bill would provide a loophole which would encourage educational authorities to determine on any variety of unreasonable basis that the fees that we and our members would charge would be unreasonable and, therefore, have free and ready access to the materials. To examine the question of reasonableness one needs to look at the marketplace and understand how much money there is available, and the processes by which teachers and educators acquire materials.

My comments are restricted specifically to the film and video or the non-print learning materials area. I am not a publisher. I know very little about that side of the business. Therefore I am not in a position to make any serious comments about it.

Over the past several years members of our executive have met on numerous occasions with most of the ministers of education across the country. If you listen to what they have to say, they will tell you that they have provided the schools in this country with more than enough money to meet all of their learning material needs. Local boards and teachers, on the other hand, claim that they are not provided with anywhere near enough money. I guess it is a question of who is telling the truth, or does it really matter?

**The Chairman:** I doubt whether you would determine who is telling the truth. It is different interpretations of a situation.

**Mr. Fisher:** Exactly.

**The Chairman:** You are accusing some people of lying and I doubt if that is the case.

**Mr. Fisher:** No, I am not. I am saying that it depends upon your perspective as to what is reasonable. It is the word "reasonable" and what flows from it in this bill which is of great concern to us and why we hope that we will be able to convince you not to pass it as it stands.

The Minister of Education in the Province of Ontario, as recently as a few weeks ago, told us that there was more than enough money available to purchase all of the rights and all of the learning materials that schools in the Province of Ontario need or that are prescribed by the curriculum. Yet local boards will tell us that there is not anywhere near enough money. If you examine the attachment to our proposal, you will see that in the case of non-print learning materials less than \$25 million a year is spent by all schools, colleges, public libraries and other such institutions in Canada on the purchase of non-print learning materials. That is the same amount of money that was spent 10 to 15 years ago. If inflation is provided for, it drops to a fraction of that—about one-third. Yet, the Minister of Education will tell you that that is a reasonable amount. Local boards and teachers will tell you that it is not a reasonable amount.

We fear that the decision as to whether or not the fees that would be paid for the purchase of materials are reasonable would be the amount of money that is provided for that purpose. The Ministry of Education would say, "We have

[Traduction]

sent. Il s'agit sans aucun doute d'une responsabilité qui incombe à notre société.

Nous craignons fortement que le projet de loi proposé crée une échappatoire incitant les autorités du secteur éducatif à déterminer, pour diverses raisons déraisonnables, que les droits que nous et nos membres exigerions seraient déraisonnables et, par conséquent, à obtenir un accès libre et facile à nos œuvres. Pour examiner la question du caractère raisonnable, il faut considérer le marché, savoir quels sont les montants disponibles et comprendre les processus par lesquels les enseignants et les éducateurs acquièrent des œuvres.

Mes remarques se limitent aux films et aux vidéocassettes, autrement dit au matériel pédagogique non imprimé. Je ne suis pas un éditeur. Je connais très peu de choses de ce domaine. Je ne suis donc pas en mesure de présenter des observations éclairées sur cet aspect.

Depuis quelques années, les membres de notre conseil d'administration ont rencontré à maintes reprises la plupart des ministres de l'Éducation du pays. Les ministres affirment qu'ils ont fourni aux écoles du pays plus d'argent qu'il n'en faut pour répondre à tous les besoins de matériel pédagogique. Par contre, les conseils scolaires locaux et les enseignants prétendent qu'ils sont loin d'avoir les moyens suffisants. On peut se demander qui dit la vérité, mais est-ce vraiment important?

**Le président:** Je doute que vous puissiez déterminer qui dit la vérité. La situation est interprétée différemment.

**M. Fisher:** Exactement.

**Le président:** Vous accusez des gens de mentir et je doute que ce soit le cas.

**M. Fisher:** Je n'accuse personne. Je dis simplement que tout dépend du point de vue à propos de ce qui est raisonnable. C'est le terme «raisonnable» et ce qui en découle dans le projet de loi qui nous préoccupe grandement et c'est pourquoi nous espérons pouvoir vous convaincre de ne pas adopter le projet de loi tel qu'il se présente actuellement.

Il y a quelques semaines à peine, le ministre de l'Éducation de l'Ontario nous a déclaré qu'il y avait des budgets amplement suffisants pour acheter tous les droits et tout le matériel pédagogique dont ont besoin les écoles de la province ou qu'exige le programme. Or, les conseils locaux nous affirment pour leur part qu'ils sont loin de disposer des sommes nécessaires. Si vous examinez le document joint à notre proposition, vous constaterez que les écoles, collèges, bibliothèques publiques et autres établissements du genre au Canada consacrent moins de 25 millions de dollars par année à l'achat de matériel pédagogique non imprimé. Ce montant n'a pas changé depuis dix ou quinze ans. Si l'on tient compte de l'inflation, il représente une fraction—environ le tiers—du montant dépensé il y a une dizaine d'années. Mais le ministre de l'Éducation affirme que ce montant est raisonnable. Les conseils locaux et les enseignants déclarent qu'il ne l'est pas.

Nous craignons que ce qui sera considéré comme un montant raisonnable pour l'achat de matériel sera le montant prévu à cette fin. Le ministre de l'Éducation dira: «Nous disposons de 100 000 \$ pour l'achat de matériel pédagogique non imprimé

*[Text]*

\$100,000 for the purchase of non-print learning materials for the Province of Alberta. We have to make that go as far as possible." We certainly would agree with that. However, they could easily deem that because that is the amount of money they have to spend and they have the needs for far more, the prices that are being quoted are unreasonable. Therefore, under the provisions of this bill they would be exempt from the Copyright Act. They would be free to use them unless we were in a position to litigate. As the previous witness indicated, it is a very expensive process, and given the size of the members of our industry, almost impossible for them to do. It is an onerous and overwhelming financial burden to place on the copyright holder.

When one looks at educational budgets, one has to take into consideration that teachers help determine how much money is spent. They negotiate their salaries and their terms and working conditions. During the last 10 years educational budgets have increased by somewhere between 300 and 400 per cent. Teachers' salaries during that same period of time have gone from representing 50 per cent to over 75 per cent of the total educational budget. Clearly they have had an opportunity to set aside within the budget along with the trustees an ample amount of money to buy learning materials. They chose not to do so. So it is rather ironic that they should come to the government and ask it to provide them with provisions that would enable them to access materials free of charge.

I understand that that is not your intent, but it is, in our opinion, the ultimate consequence of the bill as it currently stands.

There is another serious question, which is: Does the educational community need the kind of protection that this bill would provide? My response would be that it does not, that there is currently available to them in the open marketplace a variety of techniques and tools that enable them to negotiate fair and reasonable prices and that they do not need something as onerous for our side of the bargaining table as this bill. In our business there is a tremendous amount of competition. Thousands of programs are produced every year in Canada, in the United States and other parts of the world and most of them are available here. Very few of those programs are so unique to the teaching situation that nothing else can be used. As a matter of fact, boards of education, colleges and universities right across the country spend thousands of dollars each year evaluating programs in order to select the exact one. So if my material is not available at what these boards deem to be a fair and reasonable price, there are a variety of competitive programs from which they may choose.

There is another mechanism that is at play in the marketplace today, and that is what amounts to province-wide monopolies on the part of the ministries of education in several of the provinces. This is a trend that is growing right across the country. In order to minimize the amount of money that is spent on the purchase of learning materials, provinces have organized departments or associations within departments for the purpose of purchasing materials and negotiating with producers. There is the provincial Education Media Service in British Columbia, Access in Alberta, TV Ontario in Ontario, the Ministry of Education in Nova Scotia, and so forth. In

*[Traduction]*

en Alberta. Nous devons en obtenir le plus possible pour notre argent.» Nous serions certainement de son avis. Mais il pourrait facilement soutenir que, parce que le montant à dépenser est nettement inférieur aux besoins, les prix demandés seraient déraisonnables. En vertu du projet de loi, il ne serait donc pas assujéti aux dispositions de la Loi sur le droit d'auteur. Les écoles seraient libres d'utiliser le matériel à moins que nous puissions tenter des poursuites judiciaires. Comme le témoin précédent l'a indiqué, il s'agit d'un processus très coûteux et, compte tenu de la taille de notre industrie, d'une tâche presque impossible. On place ainsi un énorme fardeau financier sur les épaules des titulaires de droit d'auteur.

Quand on examine les budgets éducatifs, il faut tenir compte du fait que les enseignants contribuent à déterminer les montants dépensés. Ils négocient leurs salaires et leurs conditions de travail. Depuis dix ans, les budgets éducatifs ont augmenté de 300 à 400 p. 100. Pendant cette période, la part du budget total que représentent les salaires des enseignants est passée de 50 à plus de 75 p. 100. De toute évidence, ils ont eu le temps de prévoir dans les budgets, de concert avec les commissaires, des montants amplement suffisants pour acheter du matériel pédagogique. Il est donc plutôt ironique qu'ils demandent au gouvernement de prévoir des dispositions leur assurant un libre accès à ce matériel.

Je comprends que ce n'est pas votre intention, mais, à notre avis, ce sera la conséquence ultime du projet de loi tel qu'il se présente actuellement.

Une autre question importante se pose: le secteur éducatif a-t-il besoin du genre de protection que le projet de loi assurerait? Je crois que non, qu'il existe actuellement sur le marché libre diverses techniques et divers outils lui permettant de négocier des prix justes et raisonnables et qu'il n'a pas besoin d'un mécanisme aussi coûteux pour nous à la table de négociation. La concurrence est énorme dans notre secteur d'activité. Des milliers de programmes sont produits tous les ans au Canada, aux États-Unis et ailleurs dans le monde et on peut obtenir la plupart d'entre eux au Canada. Très peu d'entre eux sont si uniques à l'enseignement qu'il n'existe aucun autre substitut. En réalité, les conseils scolaires, les collèges et les universités du pays dépensent des milliers de dollars par année pour évaluer les programmes afin de choisir celui qui convient le mieux. Par conséquent, si ces conseils ne peuvent obtenir mon matériel à un prix juste et raisonnable, il existe divers autres programmes concurrentiels parmi lesquels ils peuvent faire leur choix.

Un autre mécanisme entre en jeu sur le marché de nos jours. Il équivaut à un monopole provincial de la part des ministères de l'Éducation dans quelques provinces. Cette tendance est de plus en plus manifeste au pays. Afin de réduire le montant consacré à l'achat de matériel pédagogique, les provinces ont mis sur pied des services ou des associations avec des services afin d'acheter le matériel et de négocier avec les fabricants. Il y a Education Media Service en Colombie-Britannique, Access en Alberta, TV Ontario en Ontario et le ministère de l'Éducation en Nouvelle-Écosse, par exemple. En gros, ils déterminent le prix qu'ils paieront pour le matériel et, en tant que fabri-



*[Text]*

essence they determine what price they will pay for materials, and as a producer I either sell my materials to them at that price or I do not sell to them. If their decision is not to purchase my materials because my price is too high or it was deemed that my materials were unreasonably priced, virtually every school in for example, the Province of Alberta would be using my materials without compensation to me. I think it is unfair and unreasonable, and I do not think that the courts are a proper mechanism to resolve what is fair and reasonable in price because the educational community has a variety of mechanisms at their disposal to bring prices down or to control terms and conditions.

In provinces where buying monopolies do not exist, local boards have bonded together in consortiums to achieve the same thing. In fact, they employ boycotts in situations. As recently as a couple of months ago I was not in a position to sell some programs to a consortium in Alberta under the terms and conditions upon which they insisted. As a consequence, they refused to buy any other materials from me. Also, as someone else said earlier today, boards can simply say no. They do not have to buy at the price set. If they do not buy from me as a commercial producer, I have to find another way of selling to them or go out of existence.

If there were some other provisions in Bill S-8 that would settle what was reasonable, it would help. If, for instance, the educational community would pay the price that was asked until the educational community settled in the courts what was unreasonable, it would put the onus and emphasis on them to take the action and it would make the bill far more palatable. The bill as it currently stands would deny compensation to the copyright holder for years. I do not know when any of you last endeavoured to get something before the courts, but I just went through a situation with some colleagues involving a police department in Metropolitan Toronto that had made illegal copies of some video tapes and used them in the schools. We have been trying for over two years to get that case to court. We were denied compensation during that period of time, and then there is the added expense of the court case and the appeals, not to mention that it could drag on for years and years. I think the bill puts unfair and unreasonable onus on copyright holders.

Also, if educational institutions had acted differently with respect to copyright violations, I might be more encouraged that they would act in a more reasonable way. In fact, our association has commissioned a number of surveys over the last several years to determine the amount of illegal films and videos that were being used in school systems. The best that our advisors could tell us was a conservative estimate, that more than two-thirds of the videos being used in schools are probably illegal. Under those circumstances it is extremely difficult for me to believe that I can expect educational institutions to be reasonable in their negotiations and that they will not use this bill as a means to ensure that they would not have

*[Traduction]*

cant, je leur vends mon matériel à ce prix ou il reste sur mes tablettes. S'ils décident de ne pas acheter mon matériel parce que mon prix est trop élevé ou s'ils estiment que mon prix est déraisonnable, presque toutes les écoles de l'Alberta se serviraient de mon matériel sans me dédommager. J'estime que c'est injuste et déraisonnable et je ne pense pas que les tribunaux constituent le bon mécanisme pour déterminer ce qui est un prix juste et raisonnable, parce que le secteur éducatif dispose de divers moyens pour faire baisser les prix ou fixer les conditions.

Dans les provinces où il n'existe pas de monopole pour les achats, les conseils scolaires se sont regroupés en consortiums pour arriver aux mêmes fins. De fait, ils ont recours au boycottage dans certain cas. Il y a quelques mois à peine, je n'ai pu vendre certains programmes à un consortium albertain aux conditions sur lesquelles ce consortium insistait. Le consortium a donc refusé d'acheter d'autre matériel que je lui proposais. De plus, comme quelqu'un d'autre l'a mentionné aujourd'hui, les conseils scolaires peuvent refuser d'acheter, tout simplement. Ils ne sont pas tenus d'acheter au prix fixé. S'ils ne veulent pas acheter ma marchandise, en tant que commerçant, je dois trouver un autre moyen de leur vendre mes produits ou disparaître.

Il serait utile que le projet de loi S-8 prévoie d'autres dispositions afin de déterminer ce qui est raisonnable. Si, par exemple, le secteur éducatif payait le prix demandé jusqu'à ce que les tribunaux décident ce qui est déraisonnable, ce serait à lui d'intenter des procès et le projet de loi deviendrait beaucoup plus acceptable. Tel qu'il se présente actuellement, le projet de loi priverait le titulaire de droit d'auteur d'une compensation quelconque pendant des années. Je ne sais pas quand vous avez essayé d'obtenir quelque chose des tribunaux pour la dernière fois, mais j'ai vécu tout récemment avec certains de mes collègues une situation mettant en cause un service de police de la région métropolitaine de Toronto qui a fait des copies illégales de quelques vidéocassettes et les a utilisées dans des écoles. Nous avons tenté pendant plus de deux ans de porter l'affaire devant les tribunaux. On nous a refusé toute compensation pendant cette période et nous devons assumer les frais judiciaires, sans mentionner les frais de l'appel. L'affaire pourrait s'éterniser pendant des années. Je crois que le projet de loi met un fardeau injuste et déraisonnable sur les épaules des titulaires de droit d'auteur.

Par ailleurs, si les établissements d'enseignement avaient agi différemment au sujet des violations du droit d'auteur, je serais plus encl à espérer qu'ils auront un comportement raisonnable. De fait, notre association a commandé diverses enquêtes au cours des dernières années pour déterminer la quantité de films et de vidéocassettes illicites utilisés dans le réseau scolaire. Selon l'estimation conservatrice de nos conseillers, plus des deux tiers des vidéocassettes visionnées dans les écoles sont probablement illégales. Dans ces circonstances, il m'est extrêmement difficile de croire que je peux m'attendre à un comportement raisonnable des établissements d'enseignement pendant les négociations et que ces établissements ne se servent pas du projet de loi pour s'assurer qu'ils ne paient pas et, par



[Text]

to pay and therefore find exemptions for the use of our materials in the classroom.

There is no question that we need Phase II and that we need it as quickly as possible. It is not just educators who are being exploited during the time that it is taking the government to bring forward and pass the bill on Phase II; copyright holders are being exploited as well. Because of the ambiguity of the existing copyright legislation, educational institutions and others across this country are taping programs illegally off the air, using video cassettes licensed for home use only in public performance situations and performing a variety of other illegal acts. So we need Phase II as quickly as possible, and anything that the Senate can do to ensure that it is brought forward, we will certainly endorse.

Someone asked earlier what harm would Bill S-8 do. I think it would be disastrous for our industry. It would put a tool in the hands of the educational community that would eliminate fair and reasonable business negotiations. It would wipe us out. That is the harm that it would do.

I understand that members of the committee do not feel that way, but I negotiate contracts with the educational community on a regular basis. My experience has been that prices have dropped during the past 10 years, that they are paying less for films and videos today than they did 10 or 15 years ago. These institutions are not putting out any more money for the purchase of those materials. It is not just the educational community. The federal government is involved in the same way. The support for the feature film industry, which reaches less than 3 per cent of the Canadian population, runs into something in the neighbourhood of \$85 per capita. The federal support for educational materials runs at something less than \$3 per capita. Yet, 40 per cent or better of the non-print learning materials used in Canada come from our association. I am afraid that it is a typical Canadian situation where we support the losers and not the winners. If additional pressure is put on our industry, such as we believe Bill S-8 would bring, it will wipe us out, and that will mean the end of the production of Canadian non-print learning materials.

That completes my brief and I would be happy to answer any questions.

**Senator Marsden:** I appreciate the difficulties in the marketplace that are being described here, and we are in full agreement that we need Phase II and that illegal copying is and should be against the law. The witness has said that the industry could be wiped out, but what illegal copying is doing to the industry is of much greater danger than anything he will find in Bill S-8 where, after all, there is some definition of reasonable terms and conditions. I do not agree with the witness's view of the impact of this bill; nor do I think that the characterization of public educational systems as bad players in the past is very helpful, because people say the same thing about the private sector. Both sides characterize each other in ways that are not very helpful.

**Mr. Fisher:** I think the facts speak for themselves.

**Senator Marsden:** But, as you have said, the facts are seen differently. It does seem to me that what we are after in Phase

[Traduction]

conséquent, trouvent des moyens de bénéficier des exemptions pour utiliser notre matériel en classe.

Il ne fait aucun doute que nous avons besoin de la seconde étape, et ce, le plus rapidement possible. Les enseignants ne sont pas les seuls à être exploités pendant la période où le gouvernement dépose et adopte le projet de loi sur cette étape, les titulaires de droit d'auteur le sont eux aussi. À cause de l'ambiguïté de la législation actuelle en matière de droit d'auteur, des établissements d'enseignement et d'autres groupes de toutes les régions du pays enregistrent illégalement des émissions illégalement, se servent de cassettes qui ne devraient être visionnées qu'à la maison dans des visionnements publics et perpètrent d'autres actes illégaux. Nous avons donc besoin de la seconde étape dès que possible et nous appuyerons certainement toutes les mesures que prendra le Sénat pour arriver à cette fin.

Quelqu'un a demandé tantôt quel mal ferait le projet de loi S-8. Je pense qu'il serait désastreux pour notre secteur. Il mettrait entre les mains du secteur éducatif un outil qui ferait disparaître les négociations commerciales justes et raisonnables. Il nous exterminerait. Voilà le mal qu'il ferait.

Je crois comprendre que les membres du Comité ne sont pas de cet avis, mais je négocie régulièrement des contrats avec le secteur éducatif. D'après mon expérience, les prix ont diminué depuis dix ans, le secteur éducatif paie les films et les vidéocassettes moins cher qu'il y a dix ou quinze ans. Ces établissements ne prévoient pas de budgets plus élevés pour l'achat de ce matériel. Mais il n'y a pas que le secteur éducatif. Le gouvernement fédéral agit de même. L'appui accordé aux longs métrages, qui atteignent moins de 3 p. 100 de la population canadienne, s'établit à environ 85 \$ par habitant. Le soutien fédéral accordé au matériel pédagogique représente moins de 3 \$ par habitant. Au moins 40 p. 100 du matériel pédagogique non imprimé employé au Canada provient de notre association. Je crains que ce ne soit une situation typique au Canada: on appuie les perdants au lieu d'appuyer les gagnants. Si notre secteur subit de nouvelles pressions, comme celles que provoquerait le projet de loi S-8 selon nous, il sera exterminé, et cela signifiera la fin de la production de matériel pédagogique non imprimé au Canada.

Je termine mon exposé là-dessus et répondrait volontiers à vos questions.

**Le sénateur Marsden:** Je suis consciente des difficultés qui existent sur le marché et que vous avez décrites, et nous convenons tous que nous avons besoin de la seconde étape et que les copies illégales devraient être contraires à la loi. Le témoin a déclaré que le secteur pourrait être exterminé, mais les copies illégales sont beaucoup plus dangereuses pour le secteur que les dispositions du projet de loi S-8, qui prévoit, après tout, une certaine définition des conditions raisonnables. Je ne suis pas du même avis que le témoin au sujet des répercussions du projet de loi. Je ne crois pas non plus que qualifier le secteur éducatif de mauvais joueur soit très utile, parce qu'on dit la même chose du secteur privé. Les deux parties se décrivent mutuellement d'une manière qui n'est pas très utile.

**M. Fisher:** Je crois que les faits parlent d'eux-mêmes.

**Le sénateur Marsden:** Mais vous avez déclaré que les faits sont interprétés de manière différente. Il me semble que ce que

[Text]

It is a balance between the interests of the users and the creators. The current legislation, by and large, provides that, except that it is excessively rigid in these rather rare cases where somebody is being highly unreasonable. They are, I think, rare cases and all this does is provide flexibility. I hear you saying that you do not want any balance; is that correct?

**Mr. Fisher:** That is not true. We are quite prepared to accept balance, but we think that the situation as it exists today is unbalanced in favour of the educational community. In the provinces of British Columbia and Alberta the ministries of education, negotiating on behalf of all schools, will offer to buy from a producer for \$5,000 or \$6,000 the right to make unlimited copies of a \$50,000 or a \$100,000 production. If you are not willing to sell to them at that price—and if you do you virtually go bankrupt—they will not buy it. I do not see the balance in this bill. I do not think it would require them to act reasonably and to pay more than \$5,000 or \$6,000—does it?

**Senator Marsden:** I do not see why it would not.

**Mr. Fisher:** Are you suggesting that I could say to the Department of Education in Alberta, who inquired about the availability of a program and who stated that they were interested in using it in the classroom, that they should pay me \$50,000 rather than \$5,000? Are you suggesting that this bill would enable me to take them to court to get \$50,000 or something in between, that the courts would determine if \$5,000 was unreasonable?

**Senator Marsden:** If you were losing money, then obviously it would be unreasonable. That is why this seems to me to be very useful.

**Mr. Fisher:** In the meantime, what would happen? Would the schools in the province of Alberta be able to continue to use the material without compensation?

**Senator Marsden:** I agree that that is not specified in the bill.

**The Chairman:** Mr. Fisher, I am sure I express to you the appreciation of our committee for drawing to our attention the problems that you see will be created by passage of this bill. I would guess that the presentation you have made, and those made by others who share your views, is part of the reason why the government is encountering very serious difficulties in coming through with Phase II. There is no doubt that there are some difficulties.

My question to you is: Do you not foresee Phase II doing basically what Bill S-8 would accomplish, with perhaps more explicit definitions?

**Mr. Fisher:** I think it is the explicit aspect of what I hope is contained in the second phase that would make it more palatable. It is the lack of explicitness in Bill S-8 that I object to. I believe it would open the door and encourage educational communities to deem independently that prices being asked for blanket licences or for material are unfair and unreasonable;

[Traduction]

nous recherchons dans la seconde étape c'est un équilibre entre les usagers et les créateurs. La législation actuelle y arrive en grande partie, sauf qu'elle est trop rigide dans les rares cas où quelqu'un pourrait être déraisonnable. Il s'agit, à mon avis, de cas isolés, et tout ce que fait le projet de loi c'est de permettre une certaine souplesse. Vous ne voulez pas de cet équilibre, si je vous comprends bien.

**M. Fisher:** Au contraire. Nous sommes tout à fait disposés à accepter l'équilibre mais nous pensons que la situation, telle qu'elle se présente actuellement, favorise le secteur éducatif. En Colombie-Britannique et en Alberta, les ministères de l'Éducation, qui négocient au nom de toutes les écoles, offriront de payer de 5 000 à 6 000 \$ à un producteur pour acheter le droit de reproduire un nombre illimité d'exemplaires d'une production d'une valeur de 50 000 à 100 000 \$. Si le producteur refuse la vente à ce prix—et s'il le fait, c'est presque la faillite—ils refuseront d'acheter. Je ne vois pas d'équilibre dans le projet de loi. Je ne pense pas que le projet de loi les oblige à agir raisonnablement et à payer plus de 5 000 ou 6 000 \$, n'est-ce pas?

**Le sénateur Marsden:** Je ne vois pas pourquoi il ne le pourrait pas.

**M. Fisher:** Voulez-vous dire que je pourrais demander au ministère de l'Éducation de l'Alberta, qui voudrait obtenir un programme et se déclarerait intéressé à l'utiliser en classe, de me payer 50 000 au lieu de 5 000 \$? Dois-je comprendre que le projet de loi me permettrait d'aller devant les tribunaux pour obtenir 50 000 ou un montant entre les deux, que les tribunaux détermineraient si 5 000 \$ est un montant déraisonnable?

**Le sénateur Marsden:** Si vous perdiez de l'argent, ce serait certainement déraisonnable. Voilà pourquoi le projet de loi me semble très utile.

**M. Fisher:** Qu'arriverait-il entre temps? Les écoles albertaines pourraient-elles continuer de se servir du matériel sans me dédommager?

**Le sénateur Marsden:** Je conviens que cet aspect n'est pas précisé dans le projet de loi.

**Le président:** Monsieur Fisher, j'exprime certainement les sentiments de notre comité en vous remerciant d'attirer notre attention sur les difficultés que posera selon vous l'adoption du projet de loi. Je suppose que votre exposé et celui d'autres témoins qui partagent votre opinion expliquent en partie pourquoi le gouvernement éprouve beaucoup de mal à mettre en œuvre la seconde étape. Il ne fait aucun doute qu'il existe des pierres d'achoppement.

Ma question est la suivante: Ne pensez-vous pas que la seconde étape correspond essentiellement à ce que réaliserait le projet de loi S-8, à condition peut-être que les définitions soient plus explicites?

**M. Fisher:** Je crois que l'aspect explicite de ce qui, je l'espère, est prévu dans la seconde étape, le rendrait plus acceptable. Je m'oppose au manque de clarté du projet de loi S-8. Je crois qu'il ouvrirait une porte et encouragerait le secteur éducatif à déterminer tout seul que les prix demandés pour des licences globales ou pour du matériel sont injustes et

[Text]

and, as a consequence, they would have the right to make unlimited copies, to exploit the use of material during that period of time and that the onus of the bill is on the copyright holder to go to the courts at great cost. I think it victimizes the victim a second time. I think it is that aspect that is so unfair and unreasonable, and it puts such a heavy burden on the copyright holder.

**The Chairman:** Thank you.

Our normal procedure now would be to proceed *in camera* and discuss this bill, but at this hour that would be difficult. The committee will be meeting tomorrow evening *in camera* and I would suggest that instead of meeting at 7:30 p.m., we commence our hearing at 7 p.m. to deal with this bill.

The committee adjourned.

[Traduction]

déraisonnables et, par conséquent, que ce secteur aurait le droit de reproduire un nombre illimité d'exemplaires, d'utiliser les œuvres pendant cette période et qu'en vertu de ce projet de loi, il reviendrait au titulaire de droit d'auteur d'intenter des poursuites très onéreuses. Je crois qu'il brime la victime une deuxième fois, que c'est cet aspect qui est si injuste et si déraisonnable et qu'il jette un lourd fardeau sur les épaules du titulaire de droit d'auteur.

**Le président:** Merci.

Normalement, à cette étape-ci, nous devrions discuter du projet de loi à huis clos, mais vu l'heure avancée, ce serait difficile. Le comité se réunira donc demain soir à huis clos et je propose que nous nous retrouvions à 19 heures au lieu de 19 h 30.

La séance est levée.











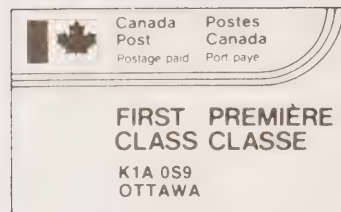












If undelivered, return COVER ONLY to  
Canadian Government Publishing Centre  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

## WITNESSES—TÉMOINS

### *From the Canadian Library Association:*

Ms. Sharon Henry, Executive Director;  
Ms. Judith McAnanama, Chief Executive Officer, Hamilton Public Library.

### *From the Ontario Public School Boards Association:*

Mr. John Adams, Director of Government Relations;  
Ms. Sheila Churchmuch, Chairman, Copyright Committee;  
  
Mr. Nels Auger, Co-ordinator of Learning Resources;  
Mr. Paul Blanchard, Lawyer.

### *From the Canadian Association for University Continuing Education:*

Ms. Jacquelyn Wolf, Director, School of Continuing Studies.

### *From the "Association pour l'avancement des sciences et des techniques de la documentation":*

Mr. Jules Larivière, Chairman, Comité du droit d'auteur.

### *From the Canadian Music Publishers Association:*

Mr. John Bird, President;  
Mr. David A. Basskin, Secretary.

### *From the Educational Media Producers and Distributors Association of Canada:*

Mr. John W. Fisher, President.

### *De la «Canadian Library Association»:*

M<sup>me</sup> Sharon Henry, directrice exécutive;  
M<sup>me</sup> Judith McAnanama, directrice générale, Bibliothèque publique de Hamilton.

### *De la «Ontario Public School Boards Association»:*

M. John Adams, directeur des relations gouvernementales;  
M<sup>me</sup> Sheila Churchmuch, présidente, Comité du droit d'auteur;  
M. Nels Auger, coordonnateur, Learning Resources;  
M<sup>c</sup> Paul Blanchard, avocat.

### *De l'Association pour l'éducation permanente dans les universités du Canada:*

M<sup>me</sup> Jacquelyn Wolf, directrice, School of Continuing Studies.

### *De l'Association pour l'avancement des sciences et des techniques de la documentation:*

M. Jules Larivière, président, Comité du droit d'auteur.

### *De l'Association canadienne des éditeurs de musique:*

M. John Bird, président;  
M. David A. Basskin, secrétaire.

### *De la «Educational Media Producers and Distributors Association of Canada»:*

M. John W. Fisher, président.



SENATE OF CANADA

# CANADA

## 1992

---

### Toward a National Market in Financial Services

---

Eighth Report

Standing Senate Committee on Banking,  
Trade and Commerce

Honourable Sidney L. Buckwold  
Chairman

Honourable Jean-Marie Poitras  
Deputy Chairman

Honourable Michael Kirby  
Member, "Steering Committee"

---







SENATE OF CANADA

# CANADA

## 1992

---

**Toward a  
National Market  
in Financial  
Services**

---

Eighth Report

Standing Senate Committee on Banking,  
Trade and Commerce

Honourable Sidney L. Buckwold  
Chairman

Honourable Jean-Marie Poitras  
Deputy Chairman

Honourable Michael Kirby  
Member, "Steering Committee"

---





Second Session  
Thirty-fourth Parliament, 1989-90

## SENATE OF CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Banking, Trade and Commerce

*Chairman:*  
The Honourable SIDNEY L. BUCKWOLD

---

Wednesday, May 9, 1990

**Issue No. 32**

**Fifteenth Proceedings on:**

Study of Canadian Financial  
Institutions

---

EIGHTH REPORT

Deuxième session de la  
trente-quatrième législature, 1989-1990

## SÉNAT DU CANADA

---

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Banques et du commerce

*Président:*  
L'honorable SIDNEY L. BUCKWOLD

---

Le mercredi 9 mai 1990

**Fascicule n° 32**

**Quinzième fascicule concernant:**

Étude des institutions financières  
canadiennes

---

HUITIÈME RAPPORT

## MEMBERSHIP OF THE COMMITTEE

(as of May 8, 1990)

- The Honourable Sidney L. Buckwold, *Chairman*
- The Honourable Jean-Marie Poitras, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

- |                          |   |
|--------------------------|---|
| Anderson, Margaret       | * MacEachen, Allan J., P.C. (or Frith, Royce) |
| Austin, Jack, P.C.       | Marsden, Lorna                                |
| David, Paul              | * Murray, Lowell, P.C. (or Doody, C. William) |
| Gigantes, Philippe Deane | Nurgitz, Nathan                               |
| Kelly, William M         | Perrault, Raymond J., P.C.                    |
| ◦ Kirby, Michael J.L.    | Simard, Jean-Maurice                          |

- \* *ex officio* Members
- Members, Subcommittee on Agenda and Procedure

Note: The Honourable Senators Bonnell, Bosa, Cools, Grafstein, Graham, Kolber, Leblanc (*Saurel*), Lewis, Olson, P.C., Ottenheimer, Roblin, P.C. and Stanbury also served on the Committee at various stages during the course of this study.

### *Advisors:*

Professor Thomas J. Courchene, School of Policy Studies, Queen's University;  
Mr. Gérald A. Lacoste, Counsel, Martineau Walker, Montreal.

### *Research Staff:*

Mr. Marion Wrobel, Senior Analyst, Research Branch, Library of Parliament;  
Mr. Anthony Chapman, Research Officer, Economics Division, Research Branch, Library of Parliament.

Timothy Ross Wilson

*Clerk of the Committee*

## ORDERS OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Wednesday, October 4, 1989:

"The Honourable Senator Buckwold moved, seconded by the Honourable Senator Anderson:

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to study the future of Canadian financial institutions in a globally-competitive and evolving environment and, in particular, the ownership of such institutions; and

That the Committee present its final report no later than March 31, 1990.

After debate, and -

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Wednesday, March 14, 1990:

"The Honourable Senator Buckwold moved, seconded by the Honourable Senator McElman:

That, notwithstanding the Order of the Senate adopted on Wednesday, 4th October 1989, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, which was authorized to study Canadian financial institutions, be empowered to present its final report no later than Monday, 30th April 1990.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Wednesday, April 11, 1990:

"The Honourable Senator Buckwold moved, seconded by the Honourable Senator Anderson:

That, notwithstanding the Order of the Senate adopted on 14th March 1990, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, which was authorized to study Canadian financial institutions, be empowered to present its final report no later than 10th May 1990.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

Gordon L. Barnhart  
*Clerk of the Senate*





WEDNESDAY, May 9, 1990

## **REPORT OF THE COMMITTEE**

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce has the honour to present its

### **EIGHTH REPORT**

In obedience to the Order of Reference of October 4, 1989 and the Orders of March 14, 1990 and April 11, 1990, your Committee has proceeded to study the future of Canadian financial institutions in a globally-competitive and evolving environment and, in particular, the ownership of such institutions; it now presents its final report.





## TABLE OF CONTENTS

ACKNOWLEDGMENTS .....	iii
RECOMMENDATIONS AND OBSERVATIONS .....	1
PREFACE AND OVERVIEW .....	13

### PART I

#### BACKGROUND TO THE REPORT

##### CHAPTER 1

HIGHLIGHTS OF THE 1986 REPORT .....	15
A. The Underlying Principles .....	15
B. Consumer Protection and Financial Institution Stability .....	16
C. Enhancing Competition .....	17
D. Federal-Provincial Harmonization .....	18
E. Summary .....	19

##### CHAPTER 2

NEW CHALLENGES .....	21
A. Introduction .....	21
B. International Developments .....	22
The FTA and Financial Services .....	22
Europe 1992 .....	24
C. Domestic Developments .....	25
Recent Provincial Policy Initiatives .....	25
The Quebec Model .....	26
The Equals Approach .....	27
New Initiatives in Insurance .....	27
Policy Harmonization Initiatives .....	29

### PART II

#### ANALYSIS AND RECOMMENDATIONS

##### CHAPTER 3

THE OWNERSHIP DIMENSION .....	31
A. Introduction .....	31
B. Ownership Regimes for Deposit-Taking Institutions .....	32
The Case for Widely Held Institutions .....	32
The Case for Narrowly Held Institutions .....	36
The Committee's Approach .....	37
C. Ownership of Insurance Companies .....	44
D. Ownership Diversification Across the Pillars .....	45
E. Canadian Ownership .....	50

##### CHAPTER 4

POWERS AND NETWORKING .....	53
A. Introduction .....	53
B. Expanding In-House Powers .....	53
C. Networking .....	55
D. Other Issues .....	58

## TABLE OF CONTENTS (Cont.)

### CHAPTER 5

<b>REGULATORY OVERSIGHT AND CORPORATE GOVERNANCE</b>	59
A. Introduction	59
B. Corporate Governance	60

### CHAPTER 6

<b>POLICY HARMONIZATION</b>	63
A. Introduction	63
B. International Harmonization	63
Foreign Bank Entry into Canada	63
Enhanced Canadian Access	68
Europe 1992	69
C. Domestic Harmonization	70
Toward a National Financial Market	70
Challenges on the Horizon	72
Encouraging Developments	73

## PART III

## CONCLUSION

### CHAPTER 7

<b>TOWARD A NATIONAL MARKET IN FINANCIAL SERVICES</b>	75
---	----

### APPENDICES

A. Recommendations of the 1986 Report	79
B. A Chronology of Selected Financial Sector Initiatives Since May 1986	93
C. Organization Charts: U.S. In-House Banks	97
D. A Guide for Foreign Banks	103
E. A Glossary of Terms and Abbreviations	107
F. List of Witnesses	113
G. List of Briefs and Documents Received	117

### LIST OF TABLES

1. Existing Ownership Rules for Financial Institutions	34
2. Growth of Major Financial Institutions	35

### LIST OF CHARTS

1. The Bank Holding Company Model: Alternative Structures	42
2. Diversification by a Conglomerate	46
3. Diversification by a Mutual Insurance Company	47
4. Diversification by a Trust	48
5. Desjardins Group Organization Chart	49

## ACKNOWLEDGEMENTS

In October, 1989, this Committee was instructed by the Senate to study and report on the future of Canadian financial institutions in a globally competitive and evolving environment and, in particular, on the ownership of such institutions.

Over the period from late October to the end of January, the Committee heard from 26 groups of witnesses. In addition to the formal background papers associated with the hearings, the Committee received more than 40 further reports, speeches, technical papers and the like from concerned players. The Committee wishes to express its sincerest thanks for this participation and cooperation.

What follows is our Report on the future of Canadian financial institutions.

In addressing these issues and in the preparation of the Report, the Committee has been very fortunate to have the advice and assistance of Mr. Thomas J. Courchene, Professor of Economics at the School of Policy Studies, Queen's University, and former Chairman of the Ontario Economic Council; of Mr. Gérald A. Lacoste, former Chairman of the *Commission des valeurs mobilières du Québec* and presently a partner in the law firm of Martineau Walker of Montreal; of Mr. Marion Wrobel, Senior Analyst, Research Branch, Library of Parliament; and of Mr. Anthony Chapman, Research Officer, Economics Division, Library of Parliament. The foregoing were all instrumental in conducting research and drafting the Report on instructions from the Committee.

The work schedule has demanded extraordinary effort on the part of our Senate staff. The Committee gratefully acknowledges their usual cooperation and assistance. In particular, the Clerk of the Committee, Mr. Timothy Ross Wilson, must be commended for successfully coordinating the work of the support team and for his timely procedural advice.





## RECOMMENDATIONS AND OBSERVATIONS

---

### PART I

#### BACKGROUND TO THE REPORT

##### CHAPTER 1

##### Highlights of the 1986 Report

- A. The Underlying Principles
  - B. Consumer Protection and Financial Institution Stability
  - C. Enhancing Competition
  - D. Federal-Provincial Harmonization
  - E. Summary
1. The Committee endorses the nine principles that underpinned the "Green Paper", our 1986 Report and, indeed, most other official reports relating to reform of the Canadian financial system: improving consumer protection; ensuring the soundness of financial institutions and the stability of the financial system; controlling self-dealing; guarding against abuses of conflict of interest; promoting competition, innovation and efficiency; enhancing the convenience and options available to consumers in the marketplace; broadening sources of credit available to individuals and businesses; promoting international competitiveness and domestic economic growth; and promoting the harmonization of federal and provincial regulatory policies.
  2. Given the incredible pace at which financial systems, globally and domestically, are transforming, the Committee's view is that regulatory policy should place a premium on flexibility and adaptability in terms of how the Canadian financial system can respond to these challenges.
  3. Relatedly, the overall policy framework for the financial system must encourage rather than inhibit innovation. In practical terms this means that the underlying presumption ought to be that innovations are acceptable unless they can be demonstrated to run counter to the public interest. Unfortunately, it is too often the case that the innovators themselves are called upon, at considerable cost in terms of time and money, to demonstrate that their products/processes are in the public interest. This latter

approach assigns a degree of optimality to the *status quo* that is clearly inappropriate in a fast-changing domestic and international financial environment.

4. Finally, in spite of the fact that financial reform at the federal level is long overdue, Canadians can take pride in the achievements of our financial sector. This being the case, the Committee's approach is that, wherever possible, proposals for reform ought to work from and build upon these existing policy and institutional strengths.

## CHAPTER 2

### New Challenges

#### A. Introduction

#### B. International Developments

##### The FTA and Financial Services

- *The 10/25 Rule*
- *The Schedule II Bank Provision and the AMEX Charter*

5. The Canada-United States Free Trade Agreement (FTA) complicates financial institution reform. It may be perceived as increasing the vulnerability to U.S. takeover of non-bank, federally chartered financial institutions. Moreover, when the FTA provision relating to Schedule II banks is viewed in tandem with the AMEX charter decision (as several of our witnesses tended to view them), the resulting perception is one of more-than-equal treatment of American residents vis-à-vis our domestic banks and trusts. This introduces yet another complication in finding common domestic policy ground between the trusts and the Schedule I banks.

##### Europe 1992

- *Reciprocity*
- *Home Country Control/Mutual Recognition*

6. As part of Europe 1992, the Europeans are committed to creating a single market in financial services. The Committee observes that if the European Community can provide for the free flow of financial services across national boundaries, then the time has surely come for Canadian regulatory authorities to ensure that financial services can flow free and freely across provincial boundaries.

#### C. Domestic Developments

##### Recent Provincial Policy Initiatives

- *Opening Up the Securities Sector*

##### The Quebec Model

- *Prudent Portfolio Approach*



- *Networking Insurance*
- *Downstream Commercial Links*

### **The Equals Approach**

7. Several provinces including Ontario, Quebec, British Columbia and New Brunswick have updated their legislation as it pertains to trust, loan and insurance companies. This has already resulted in some switching of charters from federal jurisdiction to provincial jurisdiction. Recently, some large trusts indicated that they were considering following suit. The window of opportunity for federal legislation is rapidly closing. Any significant further delay will imply that there will likely be little left to regulate at the federal level, particularly in the trust sector.

### **New Initiatives in Insurance**

- *Consumer Protection*
  - *Minimum capital standards*
8. The Committee congratulates the Canadian Life and Health Insurance Association (CLHIA) for instituting its consumer protection plan and for developing its Minimum Continuing Capital and Surplus Standard for membership in the plan. The Committee notes further that this initiative represents a major step toward creating a national market for insurance products.

### **Policy Harmonization Initiatives**

9. The Committee welcomes the provincial initiative to establish a Conference of Provincial Ministers Responsible for Financial Institutions. To be fully effective, the Conference should include the federal minister as a full member.

## **PART II**

### **ANALYSIS AND RECOMMENDATIONS**

#### **CHAPTER 3**

### **The Ownership Dimension**

- A. Introduction
- B. Ownership Regimes for Deposit-Taking Institutions

#### **The Case for Widely Held Institutions**

#### **The Case for Narrowly Held Institutions**

#### **The Committee's Approach**

- *The "Core" Recommendations*

10. The Committee's approach is to entrench both ownership regimes for deposit-taking institutions. Both have served Canada and Canadians well, and both have more than earned the right to continued existence.
11. Current ownership provision for Schedule I banks should remain in place, subject to recommendations 15 through 17 below.
12. Stand-alone or unaffiliated trusts can be wholly owned. Trust Companies that are part of a conglomerate (commercial or financial) must, within a reasonable time of the implementation of new legislation, have at least 35 per cent of their voting shares publicly traded. The control block will be able to maintain its share of any new equity issues. If there is a financial holding company above the trust, then the 35 per cent public float can be satisfied at either the financial holding level or the trust company level.
13. If the upstream owner of a trust is a commercial enterprise (even if the enterprise is widely held), the provision for a 35 per cent public float will apply, as in the above recommendation.
14. In order to encourage new entry, the Committee recommends that newly incorporated trusts within a conglomerate will have ten years to work down to a 35 per cent public float. This provision parallels the existing provision whereby a domestic Schedule II bank has ten years to become widely held.

● *The Bank Holding Company Route*

15. Schedule I banks shall be allowed to reorganize their ownership structure by creating widely held Schedule I Bank Holding Companies. These holding companies must be upstream and the provisions for share ownership and the composition of boards of directors shall be those applied to Schedule I banks (e.g., the ten per cent rule for individual holdings and the 25 per cent cumulative ownership limits for non-U.S. foreigners).
16. The chartering of a Bank Holding Company would allow the existing shareholders of the bank to become shareholders of the Bank Holding Company. The *Bank Act* (or the Bank Holding Company Act) would deem a bank conforming to this structure to be widely held. Over the longer term, the Committee can foresee situations where the Bank Holding Company might want to own less than 100 per cent of the Schedule I bank. This should be allowed provided that shares held by persons or companies other than the Bank Holding Company meet the requirements of the *Bank Act* with respect to Schedule I banks.
17. The Bank Holding Company can then establish downstream commercial companies or holdings which can be wholly owned, joint ventured, etc. The commercial arm could then engage in any activity. As noted in Recommendations 44 and 45 below, there would be no asset transactions allowed (unless specifically sanctioned) between the financial and the commercial arms but networking and fee-based transactions will be permitted.

● *Schedule III Banks*

18. The Committee proposes the creation of a new category of bank, namely a Schedule III bank. The defining characteristic of these Schedule III banks is that they will be

subsidiaries of financial institutions that are deemed to be widely held. Accordingly, mutual insurance companies and credit unions/caisses populaires (or their "centrals") should be allowed to convert their trust company subsidiaries into Schedule III banks or to charter new Schedule III banks. Here again, as is the case for Bank Holding Companies, the mutual or credit-union ownership of Schedule III banks may be less than 100 per cent provided that the remaining shares are held in accordance with the ten per cent rule.

19. The Committee offers the following as an observation, not as a recommendation. We have considered the possibility of utilizing a Schedule III charter as a transition category toward a Schedule I bank. Narrowly held trusts and domestic Schedule II banks would qualify for Schedule III bank status provided that on a change in ownership they sell down on a widely held basis, or else sell to an institution deemed to be widely held (mutuals, banks and credit unions). Whether this option will attract existing trusts and Schedule II domestic banks depends in large measure on the definition of what will constitute a change in ownership. The upside potential for this approach is essentially three-fold. First, if a lenient approach is taken to what will trigger the selling down of shares, then most trusts will opt for a federal charter. Second, if there is a concern about Canadian ownership of trusts this transitional Schedule III charter is an obvious solution since the only way to exit is via a widely held shareholding. Third, if the Committee's later proposals for unifying the Canadian financial market run into problems from intransigent provinces, a Schedule III bank charter will end-run any provincial barriers. As noted, however, the Committee is not sufficiently confident to make this a formal recommendation.

C. Ownership of Insurance Companies

20. Financial institutions or financial holding companies can acquire insurance companies as part of their diversification across the pillars. Either the financial institution (or the financial holding company) or the acquired insurance subsidiary must have a 35 per cent public float.

D. Ownership Diversification Across the Pillars

E. Canadian Ownership

21. The Committee endorses the principle that Canadian financial institutions should remain in Canadian hands. The procedures for ensuring that this is the case are numerous and they involve, among other items, recourse to ministerial discretion as well as recourse to the relevant provisions of the *Canadian Ownership and Control Determination Act*. Moreover, the application of Canada's financial policy should ensure that powers granted to foreign institutions operating in Canada do not place Canadian institutions at a competitive disadvantage. With these provisions in place the Committee is confident that our major financial institutions will remain in Canadian hands.
22. The pending federal financial-institution legislation should incorporate Canadian ownership as one of the principal goals of financial sector policy and the exercise of ministerial discretion under the Acts governing financial institutions should reflect this goal.



## CHAPTER 4

### Powers and Networking

#### A. Introduction

23. The Committee embraces in principle all four approaches to financial diversification:

- within-institution expansion of powers;
- subsidiaries;
- upstream and downstream holding companies; and
- networking.

#### B. Expanding In-House Powers

- *Commercial Lending*

24. The Committee recommends that the present qualitative approach to the asset portfolio of trust companies be replaced by a prudent portfolio concept. It also recommends that the Bank for International Settlements (BIS) capital-adequacy rules or some appropriately modified version thereof be applied to trusts. The net effect of this will be that, for equivalent liability structures, the asset-side powers of trusts will be roughly identical to those of banks.

25. The Committee also recommends that the prudent portfolio approach be applicable to the insurance industry. We particularly welcome an updating of the insurance legislation since the term-to-maturity profile of insurance liabilities implies that this sector has a very significant role to play in the financing of longer term investment projects.

- *In-House Trust Powers*

26. The Committee proposes to expand the range of eligible fiduciary powers by permitting the direct exercise of trust powers by banks and insurance companies, with the following exceptions:

- carrying out trusts conferred by order of a court;
- carrying out *inter vivos* trusts;
- acting as an executor or administrator under wills and bequests;
- acting as official guardian or tutor for, or curator of, assets.

27. Banks and insurance companies will be able to engage in the full range of fiduciary activities through a trust company subsidiary.

28. If and when the in-house powers in Recommendation 26 cross into provincial jurisdiction, the relevant provincial registration, regulation and monitoring will apply.

29. While the Committee believes that the three previous recommendations respect provincial jurisdiction in the trust area, it notes that the Conference of Provincial Ministers Responsible for Financial Institutions agreed in principle at their August 30, 1989 meeting in Moncton that financial institutions other than trusts be prohibited from engaging in trust business except through trust subsidiaries. The Committee prefers recommendations 26-28. However, should some concessions to the provinces be deemed necessary in the context of achieving the Committee's later-enunciated goal

of a single national market for financial services, acquiescence to the provinces' demands with respect to in-house trust powers represents an acceptable trade-off.

● *Ancillary Activities for Banks*

30. The Committee recognizes that banks in particular have long lobbied to have ancillary activities such as factoring and computer services come under the definition of banking. If the federal policy and regulatory authorities feel comfortable having these financed directly or indirectly by CDIC-insured deposits, then the Committee will defer to these authorities. However, now that the Committee has recommended alternative structures, e.g. bank holding companies, for engaging in these activities, our distinct preference is for financial institutions to use these new alternatives for undertaking ancillary activities.

C. *Networking*

31. Networking of financial services has become a reality in Canada. The Committee fully supports this development, with two provisos. Tied selling must be prohibited and networking fees should be above board and subject to monitoring by the relevant regulator.
32. Recent federal proposals prohibited licensed sales of insurance services on bank or trust premises. The Committee suggests that this is not the most appropriate way to approach this issue. The decision to allow or disallow licensed insurance agents to operate on the premises of deposit-taking institutions rests with each of the provinces. Thus the Committee recommends that, in each of the provinces, federally and provincially chartered institutions be under the same regime in terms of on-premises sale of insurance.
33. The Committee notes that the end result of the above recommendation may well be different treatment from province to province. This recognizes the provincial prerogative in this area. What our recommendation does accomplish, however, is the levelling of the playing field, by province, for provincially and federally incorporated institutions. Thus, if Quebec allows, as it does, the caisses populaires to network insurance on their premises, this right must also be extended to federally chartered institutions such as the National Bank and Trust Général.
34. Employees of deposit-taking institutions should not be allowed to be licensed to sell insurance. There is an inherent conflict of interest here since a customer indebted to a bank, trust, or credit union can be put in a position where she/he might find it difficult to refuse an offer for insurance coverage. Therefore, the Committee recommends that federal and provincial insurance regulators come to an agreement to the effect that if a province wishes to license on-premises sales this be done via networking arrangements and not by licensing employees of deposit-taking institutions. In any event, federal legislation should prevent such licensing of employees of deposit-taking institutions.
35. All of the above recommendations relating to networking insurance are premised on the assumption that confidential customer information will not pass between the deposit-taking institution and the insurance salespersons operating in the branches of deposit-taking institutions.
36. Persons licensed to sell insurance should be allowed to place clients' funds on a networking basis with deposit-taking institutions.

## D. Other Issues

37. The Committee recognizes that the entry of BCE Inc. into the financial sector may confer a unique competitive advantage on BCE Inc. because it can combine banking and telecommunications. However, we also note that major computational and telecommunications companies in other countries are entering the financial sector. In general, the Committee's position is that if there is a concern here it is a competition policy issue, not a financial policy issue.

## CHAPTER 5

### Regulatory Oversight, Self-Dealing and Corporate Governance

#### A. Introduction

38. The Committee will not frame any recommendations relating to deposit insurance. This does not reflect a view on our part that all is well with deposit insurance. On the contrary, this is an area that deserves further attention, particularly since novel approaches are beginning to surface. If appropriate agencies do not take up this challenge, the Committee may well revisit the general area of deposit insurance in the near future.

#### B. Corporate Governance

- *The Composition of Boards of Directors*

39. The number of board members that may be drawn from among the officers and executives of the financial institution or its affiliates (inside directors) will be limited to 15 per cent, subject to regulatory exemption for small boards for which this constraint would be burdensome.
40. At least one-half of the directors will be required to meet stringent criteria establishing their independence of the corporation. These criteria include:
- that they are not officers, employees or significant shareholders of the financial institution or companies related to it;
  - that they do not have significant business links with the institution or companies related to it, directly or indirectly (which includes being an officer of a significant borrower);
  - that they do not belong to firms acting as major legal advisers to the institution; and
  - that they are not immediately related by birth or marriage to any person in the above categories.
41. The above recommendation is not meant to create two classes of directors. All directors shall be required to act in good faith with a view to the best interests of shareholders, depositors and, as the case may be, beneficiaries, and they shall exercise the care, diligence and skill that a reasonable prudent person would exercise in comparable circumstances.



42. In view of the greater responsibilities that will be placed on directors and particularly on independent directors, comprehensive indemnification provisions will be permitted, as in the *Bank Act*, to ensure that qualified people are willing to serve in this important capacity.
43. Boards of directors of commercial companies coming under the umbrella of a Bank Holding Company can include directors or appointees of the Bank Holding Company, subject to the general provisions of established corporate practice.
  - *Self-Dealing*
44. As an operating principle in terms of related-party transactions, the Committee favours an outright ban except for networking relationships and fee-based services.
45. To the extent that this ban on related-party transactions counters standard or accepted business practice, the Committee recommends that a panel composed of representatives of primary regulators, of the CDIC, of professional associations and of financial institutions be involved in drawing up a list of exceptions to this ban, including an outline of the conditions and procedures under which such transactions can proceed.
46. The role of the Business Conduct Review Committee (BCRC) is to review in advance allowable exceptions to the ban on related-party transactions, networking arrangements and fee-based services contracts. The BCRC will be charged to ensure both that these transactions do not expose minority shareholders and consumers to abuse and that they are carried out at prices that fairly reflect those which would occur in arm's length transactions.
47. The structure and operation of the BCRC will follow the guidelines incorporated in the recommendations of our 1986 Report (see Appendix A).
48. For newly chartered trusts and domestic Schedule II banks, there will be no exceptions to the ban on related-party transactions. This absolute ban will remain in place until the trusts have a 35 per cent public float and the Canadian-owned Schedule II banks become widely held and then only when the primary regulators are satisfied that appropriate corporate governance procedures are in place.

## CHAPTER 6

### Policy Harmonization

#### A. Introduction

#### B. International Harmonization

##### Foreign Bank Entry into Canada

- *The U.S. In-House Banks*
- *What is a Foreign Bank?*
- *Criteria for a Foreign Bank Subsidiary*
- *Foreign Bank Exemptions*
- *The AMEX Charter*

49. The granting of a Schedule II charter to AMEX is perceived by some as a policy anomaly. The concern and uncertainty generated by this decision require that the Government further develop and announce its policy on foreign entry.
50. Toward this end, the Committee offers a few observations:
- We endorse the recent federal moratorium on the granting of Schedule II foreign bank charters to U.S. "corporate banks" such as Sears, GM, GE and Ford, etc.
  - If the Committee's bank holding company approach were adopted and if, over time, the BHCs' commercial activities exceeded some significant threshold, then the federal government should be willing to re-evaluate its moratorium.

##### Enhanced Canadian Access

51. The Committee believes that far too much attention has centered on potential access to the Canadian financial market by foreign, particularly U.S., financial institutions. The other side of the equation also merits attention, namely how to secure enhanced manoeuvrability for Canadian financial institutions in foreign financial markets, and in the U.S. market in particular.

##### Europe 1992

52. Canadian policy must ensure that reciprocal arrangements with Europe are approached in a manner such that Canadian institutions are not disadvantaged relative to European institutions in the Canadian market. Relatedly, since many Canadian financial institutions have long-standing activities in the U.K., Canada must ensure that the continental European approach to financial regulation does not erect barriers to Canadian entry via the U.K.

## C Domestic Harmonization

### Toward a National Financial Market

- *The Europe 1992 Model*

53. If Europeans can harmonize across national boundaries, then Canadians can surely harmonize across provincial boundaries.

- *The Royal Trust Model*
- *The Committee's Proposal*

54. The Committee's proposal for a single national financial market is built around four tenets:

- a new consensus on key standards and principles;
- a federal-provincial accord on regulation;
- acceptance of the designated jurisdiction concept;
- acceptance of host-province conduct-of-business rules and consumer protection laws (the concept of "provincial treatment").

55. Now that the BIS capital adequacy rules apply to banks in roughly a dozen countries and, within Canada, several jurisdictions are already moving in this direction, the time has surely come for all primary regulators to reach consensus on some minimum acceptable standards and principles. The Committee recommends that jurisdictions in which the policy or regulatory authorities insist on enacting more lenient rules with respect to capital or regulatory oversight shall not be eligible for CDIC coverage for their chartered institutions.

56. Responsibility for regulating prudential aspects (capital, self-dealing, etc.) and for framing basic business and investment powers will rest with the chartering jurisdiction. This is the "designated jurisdiction" concept. Provinces will designate the chartering jurisdiction to have this responsibility. The general approach to this regulatory oversight will be governed by the federal-provincial accord on regulation.

57. Provinces will be able to implement their own conduct-of-business rules and consumer protection laws. However, "provincial treatment" must prevail in the application of these conduct of business rules: institutions chartered federally or in other provinces must be accorded the same privileges as host-chartered institutions. For example, it is likely that some provinces will prevent insurance networking on the premises of deposit-taking institutions. But for provinces that do allow such networking, this privilege must be extended to all institutions, irrespective of where they are chartered.

### Challenges on the Horizon

- *The Equals Approach*

58. Host-province conduct-of-business rules shall not have extra-territorial effect, that is, they shall not be applied in a way that affects operations outside the province. Ontario's "equals approach" runs counter to this principle. The Committee is optimistic that its earlier recommendations relating to self-dealing along with the



minimum acceptable capital adequacy standards and the federal-provincial accord on regulation will meet Ontario's concerns.

- *QDIC*

#### Encouraging Developments

59. The Committee wishes to emphasize that New Brunswick and British Columbia legislation already incorporate the designated jurisdiction concept. In terms of New Brunswick, for example, the provincial government is allowed to classify any Canadian jurisdiction (on the basis of the adequacy of its regulatory and supervisory standards) as a "designated jurisdiction". Financial institutions chartered in such designated jurisdictions will be subject primarily to regulation by their home authorities. Moreover, companies from designated jurisdictions will be exempted from the investment and business provisions of the New Brunswick legislation. This is exactly the model that needs to spread across the country.

## PART III

### CONCLUSION

#### CHAPTER 7

##### Toward a National Market in Financial Services

60. The Committee urges all interested parties—consumers of financial services, financial institutions, provincial governments, regulators, and the federal government—to commit themselves publicly to the eminently reasonable and critically important goal of achieving a single national financial market by 1992.

## PREFACE AND OVERVIEW

---

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce (henceforth referred to as the Committee) received the following Order of Reference from the Senate on October 4, 1989: "That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to study the future of Canadian financial institutions in a globally competitive and evolving environment and, in particular, the ownership of such institutions". In addressing these issues and in weighing the evidence and testimony brought before us, the Committee was not starting from square one. In 1985, as part of an earlier Order of Reference relating to the regulation of Canadian financial institutions, we tabled *Deposit Insurance*, an interim report containing our conclusions and recommendations on the general subject of deposit insurance. And in 1986 we tabled *Towards A More Competitive Financial Environment* (henceforth referred to as the 1986 Report), our final report on the restructuring of the Canadian financial system. We are, of course, not bound in any way to abide by our previous conclusions and recommendations, particularly since so much has transpired in the interim. On the other hand, there is also no point in abandoning them unless they were either seriously flawed initially or are no longer relevant in the context of the more globally integrated environment characterized, among other ways, by the FTA and Europe 1992. In any event, it is important to focus briefly on aspects of the philosophy and recommendations of the 1986 Report. This is especially the case given that this 1986 Report still remains one of the viable options for restructuring the financial system.

Accordingly, the first chapter will be devoted to reviewing aspects of the 1986 report, *Towards a More Competitive Financial Environment*. Only highlights will be included in the text. The specific recommendations from the 1986 Report appear as Appendix A. This will be followed by a chapter focussing on how domestic and global financial markets have evolved since the 1986 Report and in some cases how they are likely to evolve in the near future. Included here will be the impact of Canada-US free trade on the financial environment, the likely implications for our regulatory framework arising from the move to a single European Market in 1992, the recent developments in terms of provincial legislation in the trust and insurance pillars and, finally, the federal-provincial and interprovincial policy and regulatory overlaps and particularly the challenges to ensuring internal free trade in financial services now that the Europeans have shown us the way to generate free trade across national boundaries. Together, these two chapters comprise Part I, Background to the Report.

With these two chapters as backdrop and with the evidence and testimony arising from our hearings, Part II of the Report presents the Committee's analysis, views and recommendations on the evolution of the Canadian financial system. In Chapter 3 of Part II, the Committee tackles the ownership issue in all its dimensions—the ownership regime for deposit-taking institutions and for insurance companies, the ownership structures for conglomerates and, finally, approaches to enhancing Canadian ownership of financial institutions.

Chapter 4 focusses on powers and networking, where the major issues relate to the asset-side powers of the various institutions and to the potential for networking insurance services on the premises of deposit-taking institutions. Supervisory concerns, such as regulatory oversight, self-dealing and corporate governance are dealt with in Chapter 5.

The final substantive chapter deals with the evolving issues relating to policy harmonization. On the international side, the major concern is one of developing consistent policy for foreign bank entry. On the domestic side, the challenge is to create a national market for financial services.

Part III presents the Committee's concluding comments and reflections.

As will become evident, the title of the Report, "Canada 1992: Toward a National Market in Financial Services" carries with it a two-fold message. The first is, of course, a reference to Europe 1992 in terms not only of the integration of financial services in the Community but even more importantly of the Community's goal of creating a single market for financial services. Much of the thrust of the Report is to ensure that the Canadian market for financial services becomes truly national. The second, and related, aspect is reflected in our last recommendation, namely a call to all players—governments, regulators, institutions and the public—to commit themselves to a 1992 deadline for achieving the goal of a unified Canadian financial services market.

We now turn to some highlights of our 1986 Report.



## PART I

### BACKGROUND TO THE REPORT

---

#### CHAPTER 1

##### Highlights of the 1986 Report

##### A. The Underlying Principles

Our point of departure was to endorse the nine principles underlying the Federal Government's 1985 "Green Paper" (*The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion*). We re-arranged these principle into three broad categories:

##### 1. Consumer Protection and Financial Institution Stability

- ▶ improving consumer protection;
- ▶ ensuring the soundness of financial institutions and the stability of the financial system;
- ▶ controlling self-dealing;
- ▶ guarding against abuses of conflicts of interest.

##### 2. Enhancing competition:

- ▶ promoting competition, innovation and efficiency;
- ▶ enhancing the convenience and options available to to customers in the market place;
- ▶ broadening the source of credit available to individuals and businesses;
- ▶ promoting international competitiveness and domestic economic growth.

##### 3. Federal-Provincial Considerations

- ▶ promoting the harmonization of federal and provincial regulatory policies;

To this list the Committee added another precept: "in a fast moving world, regulatory policy should avoid as much as possible the imposition of a preconceived structure on the financial system." At that time the Committee felt that this degree of flexibility was essential if Canadian institutions were to achieve and maintain world class status in today's competitive financial environment.

Anticipating the later analysis somewhat, the Committee still adheres to these principles or precepts but would probably add a few more, based on the evidence received. One of these would be that in any future reciprocal agreements our policy-makers ensure that powers granted to foreign institutions operating in Canada do not place Canadian institutions at a disadvantage.

A second one would be that, given the existence of the FTA and the single European market in 1992, Canada must ensure that federal-provincial and interprovincial harmonization embraces the concept that our domestic financial markets become truly national. A fragmented domestic market not only imposes costs on consumers but as well handicaps our institutions as they attempt to play in the global financial marketplace. As the title of this Report indicates, the Committee has made this principle one of the centrepieces of our analysis.

A third principle would be that our major financial institutions remain in Canadian hands. This takes on more importance today than in 1986 since, as later analysis demonstrates, the FTA has restricted our range of options in this area.

The review of the 1986 Report will follow the three general categories referred to earlier.

## **B. Consumer Protection and Financial Institution Stability**

In the fall of 1985 and early 1986, it was probably fair to say that consumer protection and financial institution solvency and stability were uppermost in the minds of individual Canadians and policymakers alike. Indeed, the Committee was holding hearings for the 1986 Report in parallel with hearings dealing with the failures of the CCB and the Northland Bank. The challenge before the Committee was how to address these significant regulatory and solvency concerns in a manner that then allowed it to focus on the "enhancing competition" objective. In an important sense, the Committee's approach to these regulatory areas was absolutely critical to later recommendations relating to powers, networking and cross-pillar expansion.

We focused on the five key players in this area—the primary regulators, the CDIC, the auditors, the institutions themselves in terms of corporate governance (including ownership restrictions), and, finally, the consumer of financial services. The Committee's approach was that the most effective regime would be one where the roles of all five players were enhanced. In turn, it was this balanced approach that led us to reject approaches that focused on only one problem area, such as limiting ownership of all deposit taking institutions to ten per cent tranches.

Our conclusions with respect to the role of primary regulators appear in general terms in recommendations 1 through 6 in Appendix A and in more specific terms in recommendations 16 through 19. In terms of the role of auditors we simply refer readers to recommendations 20 to 24 in Appendix A.

The roles of the CDIC and corporate governance need more elaboration. In terms of the former, recommendations 7 through 15 in Appendix A summarize our conclusions. The more detailed analyses and recommendations appear in our 1985 report *Deposit Insurance*. One aspect deserves highlighting since it will play a role in the later analysis, namely the potential free-rider problem where provinces can charter and regulate deposit-taking institutions but the ultimate guarantor is the federal government, via CDIC. In our recent hearings this issue was directly addressed by the representatives of the National Bank of Canada. They argued that one of the likely reasons why there were no failures in Quebec, despite this province's greater flexibility in terms of ownership and powers for financial institutions, was that the costs of any failure would accrue to the QDIC, not the CDIC. In other words, there exists a tremendous incentive for the QDIC to ensure that provincially chartered institutions are monitored effectively and on a timely basis.

Our approach to this free-rider problem was to assert in recommendation 15 in Appendix A that access to CDIC was a privilege, not a right, so that the CDIC could refuse insurance for those provincially chartered institutions whose regulators did not meet or follow CDIC guidelines. Beyond this we recommended in recommendations 11 and 12 in Appendix A that if the CDIC deemed a provincially chartered institution to be no longer insurable, the CDIC would send in a group of

investigators/auditors to assess the likely CDIC exposure. The relevant provincial minister could, in the face of this evidence and the estimate of CDIC liability, maintain the institution as a going concern, provided that any further liabilities would be the sole responsibility of the relevant provincial government.

Now to the fourth and most controversial area—corporate governance. The Senate's 1986 report advocated a three-tiered approach to issues relating to self-dealing and, in particular, abuses thereof. The first tier was a selective ban on certain non-arms-length transactions (NALTs). This ban would vary by institution. For example, the *Trust Companies Act* already incorporates prohibitions against lending to any major shareholder.

The second tier incorporated the recommendation for a Business Conduct Review Committee (BCRC). The BCRC would be composed of "outside", "disinterested" or "independent" directors with guidelines to ensure that such directors are genuinely outside, disinterested or independent. The role of the BCRC would be to assess all NALTs and to approve only those which are consistent with market transactions in terms of price and conditions. Related-party transactions that are not approved by the BCRC could not proceed. The BCRC could have the right to retain independent counsel, auditors, evaluators and other professionals if and when the need arose.

The third tier was pre-clearance with the regulator for certain sorts of self-dealing transactions that in the normal course of events, might be approved but because of certain features or characteristics must receive regulatory pre-clearance. This is recommendation 38 in Appendix A and the recommendations relating to the first two tiers run from 25 to 37 and 39 to 42 respectively in the same Appendix.

Underlying this approach to corporate governance is the general requirement that at least 35 per cent of the voting shares of financial institutions must be publicly traded. The Committee was of the view that a public share ownership of 35 per cent was sufficient to ensure that professional financial analysts would monitor the operations of the firm and that this public scrutiny and awareness would provide an important further incentive for institutions to ensure that their BCRCs would function effectively and, indeed, would represent the interests of the public shareholders. The specific recommendations here appear as numbers 43 through 47 in Appendix A.

Observation, 48 in Appendix A notes that the Committee is satisfied that these procedures will ensure an effective supervisory and monitoring system with respect to consumer protection, institution soundness and system stability. It is this confidence that allowed the Committee to propose a rather aggressive system with respect to enhancing competition, to which we now turn.

### **C. Enhancing Competition**

In approaching the issue of enhancing competition, the Committee embraced yet another principle. Specifically, when the regulatory or policy authorities are presented with innovative approaches to institutions or products, the presumption ought to be that these innovations are acceptable unless they can be demonstrated to run contrary to the public interest. Unfortunately, it is all too often the case that the innovators themselves are called upon, at considerable cost in terms of time and money, to demonstrate that their products or processes are in the public interest. This assigns a degree of optimality to the status quo that is clearly inappropriate in a fast-changing domestic and international financial environment. In other words, the overall policy framework for the financial system must encourage rather than inhibit innovation. Within this framework, namely that the financial system must encourage innovation, the Committee adopted a corollary principle: financial sector reform should work from, and where possible build upon, existing policy and institutional strengths.



Our overriding recommendation (number 50) in Appendix A was that subject to certain criteria and priorities, we welcomed all four general approaches to financial diversification:

- ▶ within-institution expansion of powers;
- ▶ subsidiaries;
- ▶ upstream and downstream holding companies; and
- ▶ networking.

Detailing the many recommendations in this area (51 through 74 in Appendix A) is clearly not in order. Some general comments must suffice. Basically, the Committee was in favour of full networking, as well as full ownership integration across the pillars. For institutions that were deemed to be widely held, namely Schedule I banks, mutual life companies and credit unions, they would have the freedom to wholly own subsidiaries in other pillars. For narrowly held trusts, for example, the requirement was that ownership integration across the pillar required either that the financial holding company have 35 per cent of its voting shares publicly traded or that each financial institution falling under the holding company have 35 per cent of its shares publicly traded.

In terms of narrowly held trusts, the implications were as follows. As long as the financial holding company or the trust or insurance company itself had a 35 per cent public float it could wholly own subsidiaries in other pillars, except banking. As noted earlier, if this provision was not met then each subsidiary must have a 35 per cent public float. In terms of the asset side of trust and insurance companies, we recommended the move toward the prudential portfolio approach with the restriction that a maximum of 20 per cent of assets for trust and insurance companies could be in the area of commercial lending/leasing. Further activities on the commercial/leasing side would have to be run through a Schedule II bank, which would be limited in terms of its overall size and branching.

Although not specifically formulated in terms of a recommendation, the Committee argued that for newly established financial institutions or for a change in control of an existing financial institution, all NALTs would have to be pre-cleared with primary regulators for a specified time period or until the regulators were satisfied that appropriate corporate governance procedures were put in place.

In terms of ownership of institutions within the securities pillar, the Committee recognized that since the provinces regulate this sector, the ability of federally incorporated financial institutions to buy securities firms would rest on provincial approval (recommendation 68 in Appendix A). This sort of recommendation—allowance by Ottawa if the provinces are willing—will feature prominently in the later section relating to networking of insurance.

The Committee respected the status quo in terms of banks—they should remain widely held. Because they are widely held they have the freedom to diversify fully, via wholly owned subsidiaries, across the pillars.

Finally, while ownership would be integrated, each of the core functions would be regulated by the primary regulator for that function.

#### **D. Federal-Provincial Harmonization**

From the 1986 Report:

We believe that one of the distinguishing features of our report . . . is that our recommendations complement fully the existing federal-provincial allocation of powers and responsibilities in the Canadian financial sector. While we were cognizant at all times of the federal-provincial implications arising from these recommendations, the principal reason for working within the

existing structure, rather than in engaging in a process of constitutional or jurisdictional re-design, is our belief that the existing structure has served Canadians well.

While the Committee recognized the problem that multiple jurisdictions (vertical and horizontal) posed, it also noted in Observation 78 in Appendix A that there can also be benefits in terms of flexibility, innovative experimentation and healthy competition.

Nevertheless, the challenge was clear: the ultimate goal would be to have a structure where regulations are sufficiently compatible that markets can become national. However, regulatory coordination can only do so much in terms of ensuring this compatibility. Regulators are subject to the overall policies of their respective jurisdictions. In the final analysis it is at the policy level where the system must strive for harmonization. In the Committee's words, "for regulators to coordinate, legislators must harmonize".

Accordingly, the Committee recommended (number 80 in Appendix A) that the federal government take the initiative to establish, with the provincial governments, a Permanent Committee of Ministers Responsible for Financial Institutions. This body would be responsible for adopting a national perspective with respect to the markets in which Canadian institutions now operate. Such a global overview, as it were, is essential since the Canadian financial market is much more encompassing than the domain of any one regulator or jurisdiction.

Later in this report we shall make reference to some notable achievements in this area, but more needs to be done particularly in light of what the European Community is hoping to achieve.

## **E. Summary**

This, then, reflects the Committee's thinking as of early 1986. However, the march of events pushes relentlessly onward, so that the perspective of 1990 is markedly different from that of 1986. Moreover, at the federal level the ownership dimension, further complicated by the FTA, has led to legislative paralysis. For these reasons, among others, the Committee is revisiting the general area of financial sector policy and structure. The following chapter outlines some elements of the altered environment.

We conclude this chapter by framing a few principles, drawn largely from our 1986 Report, that will serve as guideposts not only in terms of how we will integrate the new developments outlined in the following chapter but as well how we shall approach the evidence and testimony presented to us.

## **RECOMMENDATIONS AND OBSERVATIONS**

1. The Committee endorses the nine principles that underpinned the "Green Paper", our 1986 Report and, indeed, most other official reports relating to reform of the Canadian financial system: improving consumer protection; ensuring the soundness of financial institutions and the stability of the financial system; controlling self-dealing; guarding against abuses of conflict of interest; promoting competition, innovation and efficiency; enhancing the convenience and options available to consumers in the marketplace; broadening sources of credit available to individuals and businesses; promoting international competitiveness and domestic economic growth; and promoting the harmonization of federal and provincial regulatory policies.
2. Given the incredible pace at which financial systems, globally and domestically, are transforming, the Committee's view is that regulatory policy should place a premium on flexibility and adaptability in terms of how the Canadian financial system can respond to these challenges.

3. Relatedly, the overall policy framework for the financial system must encourage rather than inhibit innovation. In practical terms this means that the underlying presumption ought to be that innovations are acceptable unless they can be demonstrated to run counter to the public interest. Unfortunately, it is too often the case that the innovators themselves are called upon, at considerable cost in terms of time and money, to demonstrate that their products/processes are in the public interest. This latter approach assigns a degree of optimality to the *status quo* that is clearly inappropriate in a fast-changing domestic and international financial environment.
4. Finally, in spite of the fact that financial reform at the federal level is long overdue, Canadians can take pride in the achievements of our financial sector. This being the case, the Committee's approach is that, wherever possible, proposals for reform ought to work from and build upon these existing policy and institutional strengths.



## CHAPTER 2

### New Challenges

#### A. Introduction

Far and away the greatest challenge and opportunity facing Canadian financial institutions and their policy regulators is the on-going globalization of financial markets. As the Economic Council of Canada noted in its recent report, *A New Frontier: Globalization and Canada's Financial Markets*, (1989), financial markets have undergone a massive transformation. In the Council's words:

When rapid change occurs on such a dramatic scale in any sphere of activity, those who had grown accustomed to the old conditions are suddenly cast into the situation of pioneers entering unfamiliar territory. They must learn to adapt quickly to the new terrain. . . . those who adjust quickly to the new frontier move forward; those who are slow to learn fall behind.

...

Canadians have entered such a new frontier—a global financial market, where innovative products have shattered the traditional ways of doing business.

...

Thus for borrowers and lenders, and for governments and regulators, there is a need to chart new terrain. For the most part, the systems needed to manage the changes have not been developed, either domestically or internationally. Until they are, Canadians will be unable to avail themselves fully of the benefits of participating in the new financial markets—benefits that will ultimately be reflected in lower costs for the production of goods and services, increased competitiveness in international markets, and higher living standards. (p. 1)

This increasing internationalization of finance is marked by round-the-clock trading, sophisticated instrumentation that can transfer risk across currencies and across time, by an increase in the number of currencies that comprise the international capital market, by the emergence of giant commercial corporations as major financial players, by the shift from commercial banking to investment banking, by the transfer of financial power from Euro-American institutions to Japanese institutions, etc.

These were the underlying forces that motivated the thrust of our 1986 Report. With even more force they are also driving our present Report. Thus while the purpose of this chapter is to focus on various post-1986 international and domestic developments as they relate to or impinge upon Canadian financial sector reform, it is important to recognize that in large measure these developments are derivative from, or subordinate to, the underlying forces of internationalization and globalization.

Nonetheless, some important recent developments on both the international and domestic fronts have combined both to complicate and to increase the urgency of Canadian financial sector reform. In terms of international developments, the implications arising from the Canada-U.S. Free

Trade Agreement (henceforth referred to as the FTA) are far and away the most significant, although the ramifications of the single European market will gain importance as 1992 approaches. Domestically, the challenges are probably best reflected in recent declarations by the two largest trust companies, Canada Trust and Royal Trust, that they are considering abandoning their federal charters if new legislation at the federal level is not soon forthcoming. The purpose of this chapter is to focus on various of these financial sector milestones, beginning with the FTA.

## **B. International Developments**

### **The FTA and Financial Services**

Financial services in the insurance area are an integral part of the FTA and, as such, are subject to the full range of provisions including, for example, the dispute-settlement mechanism. The remainder of financial services are covered in Chapter 17 of the FTA which, except for a few specified provisions, is effectively a separate agreement. In Chapter 17, there is no specific obligation on either party to accord "national treatment".

The Committee's purpose in focussing on the FTA (or more correctly, on Chapter 17) is not so much the larger issue of whether Canada gave up more than it received. On this score, it is probably fair to say that the financial community is prepared to live with the FTA and in their brief to the Committee the Consumers Association of Canada, after assessing the advantages and disadvantages, concludes that in the longer run the FTA "will most likely be beneficial to consumers". These generalizations aside, the Committee's concern here is to sort out the implications of some specific provisions.

#### ● *The 10/25 Rule*

Among the most important provisions of Chapter 17 of the FTA is Article 1703, which exempts U.S. residents from limits on foreign ownership of Canadian federally regulated financial institutions. As applied to federally regulated non-bank financial institutions, the so-called "10/25" rule prevents any single non-resident from acquiring more than ten per cent of an institution's shares and non-residents from acquiring in aggregate more than 25 per cent of those shares. With respect to Schedule I banks, no single investor may own more than ten per cent of the shares of these institutions. This restriction, which applies to both residents and non-residents, remains intact, but U.S. residents are exempted from the 25 per cent limit on aggregate foreign ownership of the shares of any Schedule I bank. In other words, for federally regulated financial institutions, U.S. residents now have the same ownership rights as Canadians. Presumably what this means is that Americans can buy any of the large federally-chartered trusts, loan companies and insurance companies subject only to the same ministerial review that would apply to Canadians and to any legislative constraints such as those found in the *Bank Act*.

One interpretation given to all of this by many who appeared before the Committee is that the large trusts are now open to American takeover. To keep the trusts in Canadian hands, one obvious solution would be to subject them, like the banks, to the ten per cent rule.

While the Committee agrees that the FTA may have exposed the trusts to takeover, in terms of technicalities the previous paragraph is incorrect. Indeed, the Schedule I banks are the only Canadian financial institutions that could become wholly U.S. owned in the time it takes to read this report. Specifically, ten non-associated Americans could each make a bid for ten per cent of, say, the Toronto Dominion Bank. Alternatively, 100,000 Americans could also buy up the shares. No ministerial approval is required. What is true, however, is that these ten Americans (as with ten Canadians) could not vote their ownership as a block, because this would be in violation of the ten per cent rule. What ultimately keeps the Schedule I banks Canadian-controlled (which is not the same as Canadian owned) is: a) that shareholders cannot act in concert if more than ten per cent of voting shares are



involved; and b) the *Bank Act* provisions which require that three quarters of a Schedule I bank's board of directors must be Canadian citizens, ordinarily resident in Canada. Thus, what guarantees Canadian control is that Schedule I banks are management- and director-controlled.

Two further points are relevant here. The first is that the 10/25 rule still applies to residents of countries other than the U.S. The second is that Chapter 17 does not apply to provincially chartered financial institutions. Thus, Americans could not buy the Quebec-chartered arm of Royal Trustco because Quebec legislation still incorporates the 10/25 rule. This leads in a rather anomalous direction: if Canadians want to allow trusts to be narrowly held and also want to ensure that they remain in Canadian hands, the "solution" would be to have them charter provincially!

- *The Schedule II Bank Provision and the AMEX Charter*

A second significant provision is that which exempts U.S. Schedule II banks from the asset ceiling on the size of the foreign bank sector and improves the ease with which they can establish branches. This, combined with the adoption of the BIS (Bank for International Settlements) capital-adequacy standards for both Schedule I and II banks, effectively means that there are no differences in terms of powers between Schedule I banks and U.S. Schedule II banks. However, there are differences in terms of ownership structure.

U.S. Schedule II banks, like all other foreign banks, are subsidiaries of their parent banks. As stated in the foreign bank guidelines (Appendix D), foreign bank applicants are generally expected to be widely held and involved primarily in financial services, although this has not always been the case. Use of guidelines rather than legislative requirements recognizes that the situation of foreign banks is not uniform around the world. The Committee understands that roughly ten per cent of the foreign banks with subsidiaries in Canada are either commercially linked and/or narrowly held outside Canada (such as state-owned banks). Most of these are non-U.S. foreign banks. However, with the decision to allow American Express to charter a Schedule II bank, some witnesses expressed concern that Canada had fundamentally altered its policy toward foreign bank entry. Specifically, if AMEX serves as a guide, the playing field would be altered since U.S. Schedule II banks could be commercially linked whereas Canadian Schedule I banks could not. What is true is that, over the years, the application of the policy toward foreign entry has resulted in several cases where the ownership structures for the parents of Schedule II banks are less restrictive than the ten per cent rule applicable to Canadian banks. Since most of these pre-date the FTA (and most are non-U.S. foreign banks), it is inappropriate to link this to the Free Trade Agreement.

The trust companies also feel aggrieved by the AMEX decision. They argue that if a U.S. resident (American Express) can now own a bank in Canada, then similar Canadian providers of financial services should also be permitted to own a bank in Canada. The comparison that comes easily to mind is between BCE Inc. and American Express (U.S.). Both are widely held and both are commercially linked (although, to be fair, BCE Inc. is essentially involved in commerce whereas American Express is basically engaged in financial-related activities). Yet AMEX has a Schedule II bank charter which it can wholly own in perpetuity whereas BCE Inc. can only obtain a domestic Schedule II bank charter, which requires BCE Inc. to sell down to ten per cent within ten years.

There are no obvious solutions to these issues. To allow Royal Trustco, for example, to charter a bank would compound the playing field problems for the banks: both U.S. Schedule II banks and wholly owned domestic banks (if such a category were to exist) would have an ownership freedom not allowed to Schedule I banks. The obvious solution might appear to be to have only one class of Canadian bank where the only provision would be to have at least 35 per cent of voting shares publicly traded. The problem then would be that the existing Schedule I banks would be vulnerable to American takeover because of the access provided to U.S. residents under the FTA.



The Committee recognizes that as long as financial policy and financial structures differ across national boundaries, a process of bilateral or multilateral arrangements to enhance trade in financial services will inevitably lead to some situations where similarly situated Canadian firms are treated differently than foreigners. The concern with the combination of the FTA and the AMEX charter is that this unlevelling of the playing field is perceived as being one-sided. In the view of some witnesses who appeared before us, U.S. Schedule II banks have acquired more than national treatment *vis-a-vis* both the banks and the trusts.

## RECOMMENDATIONS AND OBSERVATIONS

5. **The Canada-United States Free Trade Agreement (FTA) complicates financial institution reform. It may be perceived as increasing the vulnerability to U.S. takeover of non-bank, federally chartered financial institutions. Moreover, when the FTA provision relating to Schedule II banks is viewed in tandem with the AMEX charter decision (as several of our witnesses tended to view them), the resulting perception is one of more-than-equal treatment of American residents vis-à-vis our domestic banks and trusts. This introduces yet another complication in finding common domestic policy ground between the trusts and the Schedule I banks.**

These issues may well be further complicated in the context of Europe 1992, to which we now turn.

### Europe 1992

As with the FTA, there are some larger issues associated with European financial integration that, while important to the prospects of Canadian financial institutions in Europe, are beyond our mandate. More to the point, the witnesses who appeared before us generally restricted their comments to the potential implications for the domestic financial structure. However, there were two specific issues that did arise and that merit highlight.

- *Reciprocity*

The first is related to the earlier FTA discussion and is, in fact, driven by the FTA. Specifically, in order to gain access to Europe 1992, Canada will be under substantial pressure to grant to the Europeans the same privileges granted to the Americans under the FTA, especially exemption from the asset ceiling for European Schedule II banks. It is probably fair to say that when witnesses addressed this issue they felt that this was inevitable and, in the current context anyway, not much of a concession since European Schedule II banks are well below the 12 per cent cap on domestic assets held by foreign bank subsidiaries. However, there was genuine concern on the part of witnesses that, as a result of concessions here and there, financial sector policy in Canada could end up with a substantial cumulative preference for foreign institutions. If, as a result, Canadian institutions were to lose a substantial part of their relative ability to access the domestic market, their future as international players would be bleak indeed.

Intriguingly, an issue which arose as part of this general discussion was whether Canadian regulations were, if anything, too transparent. If Canadians impose any restrictions (on ownership, for example, or on the size of Schedule II banks), these are typically up front for everyone to see. British banks are widely held, not because there are any restrictions but because the Bank of England will not give permission to any individual to hold more than 15 per cent of the shares of any bank. And on the continent, discretion plays an even larger role. It is probable that all nations will attempt to ensure that their major financial institutions remain in the hands of nationals. But few nations follow the Canadian policy of writing this down in black and white in statutes or regulations. The Committee wishes simply to register this observation.

- *Home Country Control/Mutual Recognition*

The second issue arising from Europe 1992 was by far the more important one in terms of the Committee's deliberations, namely the fact that the European Community nation states are designing a system where financial services can flow freely across national boundaries whereas Canada has trouble ensuring free trade in financial services across provincial boundaries. Several witnesses recommended that Canada adopt this emerging European model. The essential features are the concept of "Home Country Control" (the chartering nation) coupled with minimum harmonization of prudential standards and the provision for "mutual recognition" of the chartering jurisdiction by other nations. Host countries can dictate certain operating procedures but they must provide full access to foreign-chartered institutions. The Committee is emboldened by this development to press for a similar option within Canada. This will be elaborated in the later section dealing with the federal-provincial and interprovincial financial interface.

## RECOMMENDATIONS AND OBSERVATIONS

6. **As part of Europe 1992, the Europeans are committed to creating a single market in financial services. The Committee observes that if the European Community can provide for the free flow of financial services across national boundaries, then the time has surely come for Canadian regulatory authorities to ensure that financial services can flow free and freely across provincial boundaries.**

### C. Domestic Developments

#### Recent Provincial Policy Initiatives

A third area where the financial environment has been altered significantly since 1986 relates to the legislative programs of the various provincial governments. Several provinces, including Ontario, Quebec, British Columbia, and New Brunswick, (see Appendix B) have updated their legislation as it pertains to trust and loan companies. This has generally meant that the provinces are in the lead in terms of providing new directions for financial sector evolution. It has also meant that there has been some charter flight from federal to provincial jurisdiction in order to take advantage of updated legislation and, as noted earlier, some large trusts are now threatening to follow suit. Reform of the federal trust, loan and insurance legislation was urgent in 1986. The delay has already severely compromised federal government flexibility in this general area and it is now becoming evermore apparent that it is compromising the viability of the Canadian financial sector generally.

- *Opening Up the Securities Sector*

In November of 1986, Scotiabank signalled its intention to enter the securities industry by establishing in Quebec a full service securities firm, Scotia Securities Inc., a wholly owned subsidiary of the bank. This had rather dramatic implications. Ontario's tentative moves in the direction of deregulating its securities industry were abandoned in favour of comprehensive deregulation. In December of 1986 Ontario announced that effective July 1, 1987, restrictions on investment in securities dealers by other Canadian financial institutions would be completely removed; for foreigners, the elimination of the investment restrictions would be staged to occur with a delay of one year. One result of this Canadian "big bang" is that the Schedule I banks now own the majority of assets in the Canadian securities sector.

Intriguingly, this move of the chartered banks into the securities sector received almost no attention from the witnesses who appeared before the Committee. The only major reference came from the insurance industry. Their point was that if banks were allowed to buy insurance companies



the insurance industry would suffer the same fate at the hands of the banks as did the securities sector.

### **The Quebec Model**

The Committee now focuses on some of the more significant developments at the provincial level. The most far-reaching of these was the Quebec blueprint for financial-sector reform introduced in 1987. Among the guiding principles were: a) the ability to integrate across the system via subsidiaries; b) the acceptance of commercial links and narrowly held positions; c) the encouragement of self-regulation; and d) the introduction of "financial links" (the ability of the financial sector to buy the commercial sector). Mr. Pierre Fortier, who was the Minister responsible for the 1987 financial-institution regulatory blueprint in Quebec, noted in his appearance before us that the model for much of this reform was the 1986 Report. Madame Louise Robic, the current Quebec Minister Responsible for Financial Institutions, recently signalled her intention to complete the reform of the Quebec financial services sector.

- *Prudent Portfolio Approach*

Quebec, and presumably other provinces as well, have introduced the prudent portfolio approach for the asset-side powers of financial institutions. This replaces the former quantitative approach for various asset categories and the "legal for life insurance" approach for the asset portfolios of insurance companies. There is no neat and tidy definition of a prudent portfolio. The Quebec legislation on trust and savings companies (1987) utilizes the following wording: "Every company shall, in exercising its loan and investment powers, act as a prudent and reasonable person would act in similar circumstances, honestly and faithfully and in the best interests of the shareholders, the depositors and, as the case may be, the beneficiaries." Among other things, what is prudent will obviously depend upon the term structure of the institution's liabilities. In any event, the Committee not only welcomes these initiatives but will later recommend that the prudent portfolio approach be applied to all financial institutions.

- *Networking Insurance*

More intriguing is Quebec's decision to allow the Caisses populaires Desjardins to network insurance in their branches. The insurance salespersons must be regulated by the insurance pillar and, in the case of the Caisses populaires, must be employees of the insurance subsidiary, not of the caisses. This provides an interesting and valuable experiment, particularly since the federal Blue Paper and, later, the 1987 federal draft legislation for loan and trust companies opted to ban the networking of insurance through bank and trust branches.

However, it "unlevels" the playing field along provincial lines. For example, whereas all banks that appeared before us want to network insurance, the concern is most urgent for the National Bank which competes head-on with the Mouvement Desjardins. The Committee will tackle this issue later in the report.

- *Downstream Commercial Links*

The final area where Quebec is innovating is in terms of embracing an integration of finance and commerce. In particular, Quebec has taken steps to permit the financial sector to establish links with the commercial sector. At the federal level, the major policy debate has been centred around upstream links—who can own financial institutions and in particular deposit-taking institutions. The Quebec legislation already accepts that financial institutions can be both narrowly held and commercially linked and it is now proposing that, downstream, the financial sector ought to be able to own the commercial sector. This issue will also be addressed later in the report.



## The Equals Approach

All is not commendable in terms of provincial initiatives. In April 1988, Ontario introduced the “equals approach” as part of the legislation to revise the *Loan and Trust Corporations Act*. Under this approach, a trust company which operates in Ontario is, for certain activities, subject to Ontario regulation and supervision in all its operations (including those in other provinces) even if it is incorporated under federal law or the law of another province. While the Committee sympathizes with Ontario’s ultimate goal, namely the province’s desire to protect its citizens from the potential costs of financial-institution failure arising from more lenient rules in the chartering jurisdiction, it opposes the extraterritorial reach of the equals approach.

Canadians have a long tradition of vigorously opposing U.S. legislation that applies extra-territorially in Canada. Surely we cannot countenance this sort of legislation within our boundaries. One of the Committee’s challenges will be to accommodate concerns like Ontario’s without fragmenting the national market for financial services.

This completes our selective survey of provincial initiatives. Detail relating to other initiatives appears as Appendix B (“A Chronology of Selected Financial Policy Initiatives since May 1986”).

## RECOMMENDATIONS AND OBSERVATIONS

7. Several provinces including Ontario, Quebec, British Columbia and New Brunswick have updated their legislation as it pertains to trust, loan and insurance companies. This has already resulted in some switching of charters from federal jurisdiction to provincial jurisdiction. Recently, some large trusts indicated that they were considering following suit. The window of opportunity for federal legislation is rapidly closing. Any significant further delay will imply that there will likely be little left to regulate at the federal level, particularly in the trust sector.

### New Initiatives in Insurance

- *Consumer Protection*

From the Committee’s 1985 Report, *Deposit Insurance*:

#### Recommendation 25

... the Committee encourages the Canadian Life and Health Insurance Association to develop its own consumer protection plan. However, should [the industry] wish at some point in the future to become associated with the CDIC [it] should have the opportunity. In such a case [the industry] would enter with a separate pool and would be allowed to appoint a representative to the CDIC’s Board of Directors.

The Committee is pleased to observe that the CLHIA has carried forward its intentions in the consumer protection area. In 1988, a federally incorporated private company—the Canadian Life and Health Insurance Compensation Corporation (CompCorp)—was established to administer its pending consumer protection plan.

While the option of associating with the CDIC is probably no longer relevant, the CompCorp coverage limits appear to be set with CDIC limits in mind. Under CompCorp there are three separate classes of insurable policies, each with its own limits:

- Class A: In this class are policies providing life insurance protection and policies providing for the accumulation of money. These include accumulation annuities, registered retirement savings plans (RRSPs) and registered retirement income funds (RRIFs). The limits for this class are:
- \* \$200,000 life insurance protection
  - \* \$60,000 in cash withdrawal for policies registered under the *Income Tax Act* such as RRSPs, RRIFs and pension policies
  - \* \$60,000 in cash withdrawal for non-registered policies (including life insurance cash values).
- Class B: In this class are life annuity and disability income policies with no option of a lump sum, cash withdrawal. The limit for this class is:
- \* \$2,000 income per month
- Class C: In this class are health benefits, other than disability income annuities. The limit for this class is:
- \* \$60,000 in total payments.

● *Minimum capital standards*

Before CompCorp can come into operation, governments must have in place solvency standards that companies would have to meet and that could be used to monitor their solvency status. Toward this end, the CLHIA developed a Test Formula for a Minimum Continuing Capital and Surplus Standard (MCCSS). If an insurance company's total capital and surplus were to compromise this MCCSS requirement, it would become subject to various restraints and controls on its operation. And if it fell below the MCCSS, it would become ineligible for future coverage under CompCorp.

Over 95 per cent of the industry has now "signed on" to these standards for minimum continuing capital and surplus requirements and the Committee has been led to believe that most if not all of the regulators, federal and provincial, are also on side.

This is a significant development since it represents a critical step in integrating insurance services into a single national market. But the system is not quite there yet. The MCCSS represents minimum standards for participating in the industry's insurance protection plan. Several regulators, the federal government included, do not view these Minimum Continuing Capital and Surplus Standards as fully adequate, of and by themselves, for prudential regulatory purposes. However, the process of converting the MCCSS into an insurance equivalent of the BIS standards involves the same general focus and the same methodology so that there is room for considerable optimism that the minimum regulatory and supervisory standards needed to underpin a single national insurance market can be developed.

## RECOMMENDATIONS AND OBSERVATIONS

8. The Committee congratulates the Canadian Life and Health Insurance Association (CLHIA) for instituting its consumer protection plan and for developing its Minimum Continuing Capital and Surplus Standard for membership in the plan. The Committee notes further that this initiative represents a major step toward creating a national market for insurance products.

## Policy Harmonization Initiatives

While one of the principal messages of this Report will be the need to ensure a free flow of financial services across provincial boundaries, the Committee notes that some important recent steps have already been taken in this direction. We highlight only two. The first is related to the potential regulatory problem arising from the purchase of securities firms by federally regulated institutions. Regulatory overlap was minimized via accords between the federal Office of the Superintendent of Financial Institutions (OSFI) and the provincial regulatory authorities in Ontario, British Columbia and Quebec. Some problems remain, but the view expressed by the Conference Board of Canada in its brief is that appropriate mechanisms to deal with them are in place and that no major structural change, such as the establishment of a National Securities Commission, is likely.

The second initiative is the establishment of the Conference of Provincial Ministers Responsible for Financial Institutions. This Conference grew out of the Information Sharing Agreement signed by the four western provinces in October, 1988. In December of 1988, the first full provincial Conference was held in Quebec City, the second meeting of the Conference was held in Vancouver in April of 1989 and the third in August of 1989 in Moncton. The Committee agrees with the view incorporated in the Information Sharing Agreement, namely that the exchange of draft policies and legislation facilitated under the Agreement is a significant development in promoting cooperation in the formulation of policy and legislation for the financial sector and will contribute substantially to the process of intergovernmental policy coordination.

In our 1986 Report we called for the establishment of a Permanent Committee of Ministers Responsible for Financial Institutions (see Recommendation 80, Appendix A). While the on-going provincial initiative is obviously a welcome one, it has one glaring defect, namely that the federal government is not a full member. The Committee is pleased by the recent announcement that the provincial ministers have invited the federal minister to join their group.

## RECOMMENDATIONS AND OBSERVATIONS

9. **The Committee welcomes the provincial initiative to establish a Conference of Provincial Ministers Responsible for Financial Institutions. To be fully effective, the Conference should include the federal minister as a full member.**

At the international level, there have also been several important developments that will foster increased coordination and harmonization. The most obvious are the Bank for International Settlements' (BIS) capital-adequacy rules, which establish international norms for banks in Canada and eleven other signatory countries. The BIS rules, or variants thereof, will likely become more widespread. For example, trust companies competing in the global marketplace will be under increasing pressure to adopt such rules.

The International Organization of Securities Commissions (IOSCO) has been expanded in recent years to include securities regulators from around the world. The organization has set up working groups to study a number of important questions including the international coordination of prudential supervision of the securities industry. One of these groups has agreed on a common approach to assessing the capital adequacy of firms engaged in securities activities.

Progress has also been achieved in terms of bilateral securities agreements involving Canada. The U.S. Securities and Exchange Commission has entered into agreements with its counterparts in Ontario, Quebec and British Columbia to share information and to take evidence with respect to alleged wrongdoing in the other state. The U.S. Commission has also reached a reciprocal prospectus agreement with Canadian securities commissions.



Finally, as alluded to earlier in this chapter, the movement toward the creation of a single European market involves very substantial policy and regulatory coordination among the various European nations.

## PART II

### ANALYSIS AND RECOMMENDATIONS

---

#### CHAPTER 3

##### The Ownership Dimension

###### A. Introduction

With this chapter, the Committee embarks on the challenging process of addressing the various issues, weighing the relevant trade-offs and, most importantly, coming to decisions in the form of recommendations for the evolution of the Canadian financial sector. In addition to background material in Part I, the primary inputs into the Committee's deliberations are the evidence, testimony and background papers of the many witnesses who appeared before us. However, the Committee, through its Chairman, has also received a substantial number of position papers, technical documents and speeches on issues relating to our mandate and deliberations. These too form part of the input into the process. A complete list of these background documents appears as Appendix F to the Report.

In the normal course of events, the ideal way to proceed would be to follow the format of our earlier report—focussing first on consumer protection and solvency issues followed by an elaboration of powers and competitive concerns and, finally, addressing the harmonization issues. However, because of the overwhelming role that ownership considerations played in our deliberations and because the ownership issue was prominent in our mandate, the first priority of the Committee has to be that of sorting out the many facets of ownership. This is the purpose of the present chapter. The following chapter will focus on the powers of financial institutions, including networking opportunities. Chapter 5 then turns to supervisory issues where corporate governance and self-dealing concerns will loom large. The final chapter of Part II will address policy harmonization issues—international, federal-provincial and interprovincial.

In terms of the present chapter, the first issue to be addressed is the appropriate ownership regime or regimes for deposit-taking institutions (essentially trusts and banks). The Committee's analysis and recommendations in this area will constitute most of the chapter. Since our 1986 Report, a new issue has assumed policy centre-stage—whether deposit taking institutions should be allowed to own insurance companies. Addressing this question constitutes the second part of the chapter. The third section effectively generalizes the earlier ownership recommendations in terms of how each of banks, trusts, insurance companies and conglomerates are able to diversify across the pillars. The concluding section will focus on aspects of Canadian ownership of the financial sector.

## **B. Ownership Regimes for Deposit-Taking Institutions**

Prior to presenting recommendations with respect to the ownership regime for deposit-taking institutions, the Committee attempts to summarize the cases for both widely held and narrowly held ownership structures. (The existing ownership structure across all pillars is summarized in Table 1). We recognize that this is a delicate endeavour and that our attempts at summary positions will inevitably be viewed as biased or lacking nuance. Nonetheless, the effort needs to be made, particularly since the opposing cases have been presented much more cogently than was the case for our last report. We begin with aspects of the argument as presented to us for the ten per cent rule.

### **The Case for Widely Held Institutions**

While the case for the ten per cent rule was articulated in five separate appearances by representatives of the banking establishment (the Canadian Bankers' Association and four bank chairmen) and also by other witnesses including the Governor of the Bank of Canada, the most convenient reference point is a letter to the Prime Minister dated September 20, 1989, signed by the chairmen of the six large Schedule I banks and tabled before the Committee by the National Bank Chairman, André Bérard on January 29, 1990. The letter was triggered by the bankers' "deep concern with what appears to be emerging government policy on the ownership of deposit-taking institutions", specifically the "government's apparent intent to back away from the previously announced policy that would require major deposit-taking institutions in the trust industry to be widely held". In very summary fashion, but frequently in the bankers' own words, the elements of the overall case are as follows.

First, the requirements for broad ownership of banks were originally introduced in 1967 because of fears about foreign domination of banks. With the FTA and the removal of the 10/25 rule, any American resident would be free to become the owner of an existing federally incorporated trust company. If the ten per cent rule as applied to banks were to be applied to trusts as well, this would ensure that control of the trusts remained in the hands of Canadians.

Second, if the government backs away from its previously announced ownership policy, Canada will be the only major jurisdiction in the industrialized world to explicitly sanction concentrated ownership for a major component of its nation-wide deposit-taking industry.

Third, broad ownership has come to be recognized as the most effective safeguard available against self-dealing or the misuse of depositors' funds. The recent spectacle of the savings and loan industry failures in the U.S. is a convincing demonstration that a permissive policy on ownership can bring grave fiscal consequences. This is the traditional argument in favour of the ten per cent rule: the incentives for abusive self-dealing, particularly if the narrowly held ownership is commercially linked, are ever present and even the most sophisticated system of supervision and corporate governance may not be able to prevent misuse of depositor's funds. Once the abuse takes place, it is typically impossible to undo the damage. Wide ownership is an effective way to guard against owner self-dealing.

The banker's fourth point relates to the possibility of credit denial to customers that are in competition with the range of activities of the narrowly held owners of deposit-taking institutions.

The fifth concern relates to the role of deposit insurance in encouraging more risky asset portfolios. In part, this interacts with the earlier potential for ownership self-dealing. In part, however, it is an issue on its own merits, one that will be addressed briefly in Chapter 3 below.

The sixth aspect is the most novel. The reference point is a table (reproduced here as Table 2) presenting asset values for selected years and growth rates over 1983-88 for the five largest trusts and



the six big banks. From this, the bankers draw two conclusions. The first is that the trust companies are very large institutions, especially if ETA (Estate, Trust and Agency) assets are included. This relates to the earlier comment that Canada is unique in the industrialized world in terms of allowing institutions with concentrated ownership to access deposits since all five trusts are narrowly held, although in the case of Montreal Trust the holding company (BCE Inc.) is widely held.

The second general conclusion the bankers draw from Table 2 is that the narrowly held trusts have been growing very rapidly, due in part to acquisitions, and that in the future the trusts will likely continue to grow much faster than the banks if the former remain narrowly held. This last point apparently has to do with the perceived benefits of narrow ownership in terms of access to capital and shareholder interest. Under such a dual ownership regime some banks would eventually be forced to "look beyond the *Bank Act* for avenues to widen their ownership freedom and avoid the loss of investor interest". The bankers conclude by posing the following questions:

Do you believe that unrestricted shareholding is important to ensure the international competitiveness of Canadian financial companies? If this is so, then fairness and competitive equity requires that the same advantages be available to commercial banks. On the other hand, if you do not believe that less restrictive ownership rules proposed for trust companies convey a long-term competitive advantage, then, in the absence of any public policy advantages, these companies should not be permitted to be narrowly held since there are clear disadvantages to narrow ownership.

In terms of how the policy authorities ought to introduce wide ownership for trusts, the bankers focus on the potential role for the CDIC. Essentially the CDIC would enforce a ten per cent rule for non-banks (or else no insurance coverage), coupled with generous "transitional" provisions for those institutions that currently exceed the ten per cent ownership limit. It is not fully clear what "generous" means. The bankers recognize that in the case of the major trust companies, where management is professional and the owners are well known, the risk of abusive self-dealing seems slight. Concern seems to attach to future generations of owners, in which case one interpretation of a generous transition period might involve a required selling down to ten per cent upon any change in ownership. Finally, the bankers add that small trust companies could be closely held up to some threshold size in order to facilitate new entry, particularly new entry of regional institutions.

Thus the ten per cent or bank-model approach to deposit-taking institutions would impose widely held ownership on all CDIC-insured institutions, with some special provisions for small institutions. A polar version of this model would have the closely held trusts sell down to ten per cent over a specified period, e.g. five years. A variant more respectful of the status quo, and one hinted at by the bankers, would provide for the transition "through means other than outright divestiture" which could imply, for example, that any new share issues would be on a widely held basis.

Leaving comments until later, the Committee now reviews the arguments for a less restrictive ownership structure.

TABLE 1

## EXISTING OWNERSHIP RULES FOR FINANCIAL INSTITUTIONS

	<u>Canadians</u>	<u>Foreigners</u>	<u>Americans* after FTA</u>
<b>Banks</b>			
1. Schedule I banks	10% max. shareholding for individuals	10% max. shareholding by individuals	same as for Canadians
2. Schedule II banks		aggregate limit of 25%	
foreign	N/A	wholly owned	same as for foreigners
domestic	can initially be wholly owned but must be widely held in ten years	N/A	N/A
<b>Trusts</b>			
new trusts	no restrictions**	no restrictions in principle (but legislative moratorium)	same as for foreigners
existing trusts			
federal	no restrictions***	10/25	no restrictions***
provincial	no restrictions	10/25****	10/25****
<b>Insurance</b>			
(same as trusts) +			
<b>Securities</b>	no restrictions	no restrictions + +	no restrictions + +

\* Americans were treated as foreigners prior to the FTA.

\*\* Can be subject to ministerial approval.

\*\*\* May incorporate "big cannot buy big" provision.

\*\*\*\* Provinces need not put controls on, but they are allowed to do so. Some provinces do.

+ Except that, for new foreign and American entry, there is greater flexibility (e.g. a foreigner can enter via a branch or subsidiary).

+ + Could be subject to foreign bank rules.

TABLE 2

## Growth of Major Financial Institutions

*Total Assets, including Assets<sup>1</sup> under Administration (Billions of Dollars)*

	1983	1987	1988	Average Annual Growth Rate
<b>ROYAL TRUSTCO LIMITED</b>				
Corporate Assets	10.6	24.5	28.5	
Estate, Trust, and Administration	32.8	59.2	68.2	
Total Assets	43.4	83.8	96.7	17.5%
<b>CT FINANCIAL SERVICES INC.</b>				
Corporate Assets	10.2	25.5	29.2	
Estate, Trust, and Administration	36.5	60.6	67.4	
Total Assets	46.7	86.1	96.6	15.7%
<b>MONTREAL TRUSTCO INC.</b>				
Corporate Assets	2.0	7.7	10.2	
Estate, Trust, and Administration	17.3	28.0	33.6	
Total Assets	19.3	35.7	43.8	17.9%
<b>NATIONAL VICTORIA &amp; GREY TRUSTCO LIMITED</b>				
Corporate Assets	3.3	10.9	12.2	
Estate, Trust, and Administration	11.6	26.9	27.4	
Total Assets	14.9	37.8	39.6	21.5%
<b>GENERAL GUARANTY TRUST CO.</b>				
Corporate Assets	*	9.9	13.6	
Estate, Trust, and Administration	*	8.6	9.7	
Total Assets	*	18.5	23.3	*
<b>ROYAL BANK OF CANADA</b>	84.7	102.2	110.1	5.5%
<b>CIBC</b>	68.1	88.4	94.7	6.9%
<b>BANK OF MONTREAL</b>	63.2	84.2	78.9	4.7%
<b>BANK OF NOVA SCOTIA</b>	54.8	71.4	74.7	6.5%
<b>TORONTO-DOMINION BANK</b>	42.5	54.5	59.3	6.9%
<b>NATIONAL BANK OF CANADA</b>	17.8	30.0	30.9	11.5%

\*Comparative figures not available

Source: Company Annual Reports

(1) For both trust companies and banks, includes assets of mortgage loan subsidiaries

[Copied from the Canadian Bankers Association submission]



## The Case for Narrowly Held Institutions

The case for narrowly held institutions, or more precisely the case for a flexible ownership regime, was presented by four representatives of the trust industry (the Trust Companies' Association and officers of the owners of three of the big trusts) and by several other witnesses, such as insurance representatives. The Committee will focus on the points emphasized by the trust companies.

The trust companies generally begin their case by noting that an ownership rule (such as ten per cent) can indeed play a role in minimizing concerns such as self-dealing and foreign takeovers, but that the competitive costs of using this instrument for these ends would simply be too high. Far better to attack the problem directly, via self-dealing bans, more effective corporate governance, enhanced supervision and disclosure and the like. Alternatives presented to the Committee ranged from Royal Trust's Business Conduct Review Committee, to the undertakings assumed by Imasco and Canada Trust, and to the recent BCE Inc. by-law under which Montreal Trust will not have any dealings with any of the BCE Inc. subsidiaries or affiliates except for the provision of what is called fee-based services.

In addition, BCE Inc. Chairman, Raymond Cyr provided another perspective:

... for any financial institution, access to capital is the single most important factor in ensuring solvency, growth and competitiveness. I think that is one of the things we bring to the table—access to capital. We have seen in the past a number of circumstances in financial institutions where access to capital has been the one criterion that has determined whether the institution survived or not. The ownership structure of those Canadian institutions that have failed was never the real criterion—access to capital in time of crisis is the most important factor in ensuring the solvency of financial institutions.

The trust companies also argued that the formal ten per cent rule is not critical in terms of ensuring Canadian ownership. While most countries want to retain control by nationals over their deposit-taking institutions, hardly any of them go about it by means of a ten per cent rule. Rather, virtually every western nation has in place a provision whereby no one can buy more than ten or 15 per cent of a federal (or national) financial institution without the express approval of the Minister. Since Canada also has this provision in place there is no need for a legislated ten per cent limit to control foreign ownership.

These points are defensive in that they argue against the imposition of a widely held ownership regime applicable to all deposit-taking institutions. There is also a positive side to the trust companies' case which is probably captured best by a quotation from the brief of the Trust Companies Association:

If our financial institutions are to be able to survive and compete in a global market, they will need access to enormous amounts of capital. A restrictive ownership regime will make it more difficult for institutions to raise this capital. Prohibiting significant, controlling commercial investment in the financial sector will impede both new entry into the industry and the growth of our domestic financial institutions. The prohibition would also have the effect of forcing Canadian commercial capital offshore to more hospitable investment climates. Yet at the same time, the domestic financial services market will be increasingly penetrated by foreign institutions, and by large non-financial commercial enterprises [that are] foreign owned.

... We will see foreign institutions and large commercial non-financial enterprises tapping into retail financial markets, offering attractive new financing vehicles for the aging "baby boomers", who will tend to focus their activity on the savings end of the market for their retirement years. The Ford Credits, the General Motors Acceptance Corporations, the GEs of

this world, will be major players in the future in retail financial markets. Our traditional financial institutions could become largely irrelevant in this environment, if their access to capital and their growth are constrained by restrictive ownership rules.

A final point made by the trusts is to note that, over the last decade, the big narrowly held trusts have not been a drain on either the CDIC or the federal treasury. Small trusts in Ontario and elsewhere have failed and saddled the CDIC with substantial losses. So have some small widely held banks, including some that merged. While the large banks have not drawn upon CDIC funds, the reserves that they have built up against the poor performance of their third-world loan portfolio have cost the federal treasury many times the value of the small trusts' CDIC losses. In his appearance before us, Mr. Ronald McKinley, Chairman of the CDIC, estimated that there were about \$650 million in losses to the corporation that can be attributed to widely held institutions as a result of either failure or re-organization of four banks. Failures of narrowly held institutions resulted in CDIC losses of just under \$1.1 billion.

This is in contrast to the \$15 billion of third-world debt that was gradually written off ("reserved against" is the technical term since the debt need not be written down). Since these reserves are treated as losses for tax purposes, the cost to tax payers is substantial. While these figures are not strictly comparable, they do indicate that widely held institutions can also impose significant revenue losses on the federal government.

On the basis of this evidence, the Trust Companies Association concludes that the typical policy proposals for trusts—wholly owned up to a certain size threshold and then moving toward wide ownership—run in a perverse direction: it is the small trusts, normally linked to real estate, that pose the major solvency problem, not the large trusts.

The model preferred by the trusts would be a Schedule III "trust-bank", which would, from their perspective, remove them from the myriad of barriers arising from the lack of federal/provincial and interprovincial harmonization. In addition, if AMEX is a bellweather then a Schedule III bank would put the trusts on an equal footing with the U.S. Schedule II banks that can be commercially linked. These trust banks could be held by a controlling shareholder in perpetuity as long as 35 per cent of voting shares are publicly traded. Under this model, corporate governance and supervisory rules would be much more strict than for widely held banks. The position of the trusts, as reflected in their testimony, is that the Schedule I banks would be granted in-house trust powers and they could remain widely held if they wished or could opt for a Schedule III charter or, presumably, anything in-between. Under this proposal, most trust companies would remain under, or seek to come under, federal control. This trust-bank (or bank-trust) status would not be an incursion into the provincial domain since ETA (estate, trust and agency) activities would still have to be provincially licensed and monitored, in much the same way that federally chartered Trust Général must comply with Quebec regulations for its ETA activities. Again, these are the views of the trust companies, not of the Committee.

## **The Committee's Approach**

### **● *The "Core" Recommendations***

The Committee rejects both polar models. We are not in favour of narrowly held domestic institutions attaining bank (or trust-bank) status, although we recognize the potential unlevelling of the playing field with respect to the foreign Schedule II banks. Likewise, following our earlier recommendation/observation that no single structure should be imposed on the evolution of the Canadian financial system, we do not accept the bankers' approach that all deposit-taking institutions be widely held.

While it is not our intention to compare and evaluate the two positions, a few comments are warranted. We are not very taken by the bankers' fourth point relating to credit denial. The



Canadian financial system is simply too competitive and extensive for this to be an important factor, apart from the obvious point that this would represent poor business practice on the part of any institution. Second, while the Committee recognizes that self-dealing played a role in the U.S. Savings and Loan debacle, there were also other factors such as fraud and the mismatching of portfolios caused by deregulation of interest rates. Third, the Committee questions the wisdom of utilizing the CDIC as the vehicle for enforcing a particular ownership regime. In practice, the presence of the QDIC (Quebec Deposit Insurance Corporation) will mean that Quebec would likely go its own way on ownership whereas none of the other provinces could, unless provinces like Ontario dust off their earlier proposals for embarking on their own deposit-insurance schemes. Finally, in terms of the bankers' points, the Committee has already recognized that the FTA complicates the Canadian ownership dimension of federally chartered trust and non-mutual insurance companies.

The Committee is somewhat skeptical of the trust companies' view of the likely evolution of retail banking, but does not wish to engage in any forecasting exercise. We recognize the role that access to capital in times of crisis can play in terms of solvency, but we question whether differential capital access for large trusts and banks is a major source of competitive inequality in the current environment.

In general, then, the Committee has concluded that both types of institutions (and ownership structures) have served Canada and Canadians well. Both have more than earned the right to continued existence. This said, the Committee does recognize that there are important aspects of the playing field with respect to trusts and banks that are not level. However, the Committee's firm view is that this relates far more to powers than to ownership. We shall address this later in the chapter. For the present, our message on ownership is that the time has come for one and all to accept both structures and to get on with the process of financial system reform.

Thus, the Committee's approach is to entrench both ownership regimes. The implications for corporate governance and controlling self-dealing for these alternative regimes are dealt with in Chapter 5 below. Accordingly:

## **RECOMMENDATIONS AND OBSERVATIONS**

- 10. The Committee's approach is to entrench both ownership regimes for deposit-taking institutions. Both have served Canada and Canadians well, and both have more than earned the right to continued existence.**
- 11. Current ownership provision for Schedule I banks should remain in place, subject to recommendations 15 through 17 below.**
- 12. Stand-alone or unaffiliated trusts can be wholly owned. Trust Companies that are part of a conglomerate (commercial or financial) must, within a reasonable time of the implementation of new legislation, have at least 35 per cent of their voting shares publicly traded. The control block will be able to maintain its share of any new equity issues. If there is a financial holding company above the trust, then the 35 per cent public float can be satisfied at either the financial holding level or the trust company level.**
- 13. If the upstream owner of a trust is a commercial enterprise (even if the enterprise is widely held), the provision for a 35 per cent public float will apply, as in the above recommendation.**
- 14. In order to encourage new entry, the Committee recommends that newly incorporated trusts within a conglomerate will have ten years to work down to a 35 per cent public**



float. This provision parallels the existing provision whereby a domestic Schedule II bank has ten years to become widely held.

These recommendations are close to those contained in our 1986 Report, with the exception that we are no longer recommending that trusts have the option of chartering a narrowly held Schedule II bank, limited in terms of both size and branches. In large measure, this is because the Committee will, in Chapter 4, recommend expanded commercial lending powers for trusts. The option still remains for trusts to charter a domestic Schedule II that must become widely held in ten years.

- *The Bank Holding Company Route*

The Committee recognizes that this set of "core" recommendations does not level the playing field as it relates to the ownership of deposit-taking institutions. It is not possible to level this playing field without eliminating one or the other of the existing sets of institutions. More to the point, the Committee has come to the view that the critical level-playing-field concern relates to powers, not to ownership. While the banks did argue that allowing narrowly held trusts might place them at a disadvantage in capital markets, nowhere in their testimony did they point to problems in terms of access to capital. However, time and time again reference was made to the fact that other financial institutions, domestic and foreign, were able to engage in activities not permitted to them under their bank charters. Some of these concerns will be highlighted in Chapter 6 below.

One way to address this legitimate concern is to enhance bank powers in terms, say, of expanded in-house powers or of the range of downstream subsidiaries that they are allowed to acquire. For some activities, this is the obvious route to follow. For others, however, it may result in the extension of the definition of banking (and financing them directly or indirectly via insured deposits) well beyond what is appropriate. Moreover, levelling the playing field for every new activity will likely require something akin to a continuous revision process for the *Bank Act*. This is simply not practical.

An alternative approach is needed. The Committee's view is that this alternative is the Bank Holding Company (BHC). Since the BHC proposal is among the most significant recommendations of this Report, the concept merits elaboration. After presenting some underlying objectives of the Bank Holding Company structure and the specific BHC recommendations, the Committee then engages in a discussion of some of the implications that flow from such a structure.

The objectives of a Bank Holding Company structure include the following:

- to enhance the competitive position of banks by designing a structure to allow them to engage in certain activities, such as travel insurance, factoring, acquisition of computer servicing companies, etc., that their competitors can now do;
- to accomplish this in a manner that does not compromise the ability of regulators to isolate the core "banking function" and thus to protect depositors. Phrased differently, those ancillary activities that are deemed to be beyond the limits of banking will not be able to be financed by insured deposits; and
- to retain wide ownership so as to reduce the risk of self-dealing and to ensure that control remains in Canadian hands.

The Committee therefore recommends:

## RECOMMENDATIONS AND OBSERVATIONS

15. Schedule I banks shall be allowed to reorganize their ownership structure by creating widely held Schedule I Bank Holding Companies. These holding companies must be

upstream and the provisions for share ownership and the composition of boards of directors shall be those applied to Schedule I banks (e.g., the ten per cent rule for individual holdings and the 25 per cent cumulative ownership limits for non-U.S. foreigners).

16. The chartering of a Bank Holding Company would allow the existing shareholders of the bank to become shareholders of the Bank Holding Company. The *Bank Act* (or the Bank Holding Company Act) would deem a bank conforming to this structure to be widely held. Over the longer term, the Committee can foresee situations where the Bank Holding Company might want to own less than 100 per cent of the Schedule I bank. This should be allowed provided that shares held by persons or companies other than the Bank Holding Company meet the requirements of the *Bank Act* with respect to Schedule I banks.
17. The Bank Holding Company can then establish downstream commercial companies or holdings which can be wholly owned, joint ventured, etc. The commercial arm could then engage in any activity. As noted in Recommendations 44 and 45 below, there would be no asset transactions allowed (unless specifically sanctioned) between the financial and the commercial arms but networking and fee-based transactions will be permitted.

Panels A and B of Chart 1 illustrate what the Committee has in mind. In the Panel A structure, all the financial subsidiaries flow directly from the Bank Holding Company. Under the Panel B structure, the Schedule I bank serves as a financial holding company and the remaining financial institutions are subsidiaries of the bank. The Committee has some concerns about the Panel B structure if everything beneath the bank holding company is wholly owned. Given that the Schedule I bank is narrowly held (by the widely held Bank Holding Company), our earlier rule that either parent or subsidiary must have a 35 per cent public float would imply that either the Schedule I bank have a 35 per cent public float or that each of the subsidiaries should be so structured. Consistent with Recommendation/Observation 2, both approaches should be allowed (except for securities firms which can now be wholly owned and should remain so).

Because of the structure of the BHC model and because the financial arm will not be able to commit assets to the commercial arm, this implies that a) insured deposits cannot be utilized to finance commercial operations and that b) problems arising on the commercial side cannot impact directly on the capital of the Schedule I bank although, as detailed below, indirect impacts cannot be ruled out. Thus, this is not the German universal bank model where commercial activities are directly downstream from the bank. In such a case, a problem with a downstream company can have a direct impact on the solvency of the bank. This is less so for the Bank Holding Company structure that the Committee is proposing.

The Committee now turns to some likely implications of a BHC structure. The underlying assumption in what follows is that banks need greater powers in terms of engaging in the range of activities that is open to their principal competitors, domestic and foreign. The question, then, is how to deliver these enhanced powers. One obvious alternative is an ancillary powers clause in the *Bank Act* allowing banks to undertake any bank-related activity for a trial period of, say, ten years. It is not difficult to foresee that this will lead to intense lobbying in terms of what is "ancillary". The BHC concept allows the banks themselves to define what activities are ancillary to banking. Moreover, as noted above, any such activities would not be undertaken downstream from the banks.

Yet another alternative is to extend the definition of banking on a more or less continuous basis. This is what has happened in connection with the AMEX charter. The federal government has now proposed to allow banks the power to promote goods and services, including insurance, to their credit card holders. Presumably, this approach could be used to redefine banking to include factoring, travel

insurance, leasing and so forth. One likely consequence is that pressures will build for these activities to fall under the purview of the bank (or financial) regulators. It is far from obvious that this would be warranted. Nonetheless, the Committee recognizes that there are viable alternatives to aspects of the BHC approach.

The second point of elaboration is that the Bank for International Settlements (BIS) capital adequacy rules already anticipate that some countries will have bank holding companies. What this means in practice is that the BIS rules would require that the BHC be subject to some regulatory oversight.

Thirdly, the Committee recognizes that the BHC structure may not be foolproof when it comes to "contagion effects". Problems on the commercial side may spill over to the financial side in terms of depositor confidence. If the alternative model is that banks not be allowed to engage in these ancillary activities, then the BHC model does introduce a new risk of potential contagion effects. If, however, the alternative model is to allow these activities downstream from the bank, then the Committee prefers the BHC model.

Some perspective is needed here. The existing conglomerate model effectively incorporates both finance and commerce under the same corporate structure. In this sense, the BHC proposal would allow banks to be in roughly the same position as the big trusts. And the big trusts had no problem with contagion effects during the troublesome 1980s.

Fourthly, the Committee believes that there are several very salutary effects that will flow from the BHC structure. We shall focus on only two of them. The first is that the BHC model is likely to reduce the degree of closely held economic power in Canada. In other words, new widely held BHC conglomerates will compete with family held conglomerates like Power Corporation, Brascan, Olympia and York, etc.

The second relates to recent developments in the area of mixing commercial and financial activities. In Appendix C, we reproduce the organization charts of five major U.S. conglomerates (AMEX, GMAC, Ford, Sears and General Electric). While these institutions are not regulated as banks in their home jurisdictions, they clearly are major financial players, some on a global scale. Moreover, some are already major players in important areas of finance-related activities such as leasing while others (such as IBM and AT&T) are comingling finance with computational and telecommunications expertise, respectively. As the organizational charts indicate, these conglomerates have already made substantial inroads into Canada. The Committee questions the wisdom of automatically precluding the banks from engaging in these activities or accessing these potential synergies, particularly if the alternative is one of turning these activities, almost by default, over to foreign financial conglomerates. The BHC approach represents a potentially important domestic counter to this influx of foreign activity.

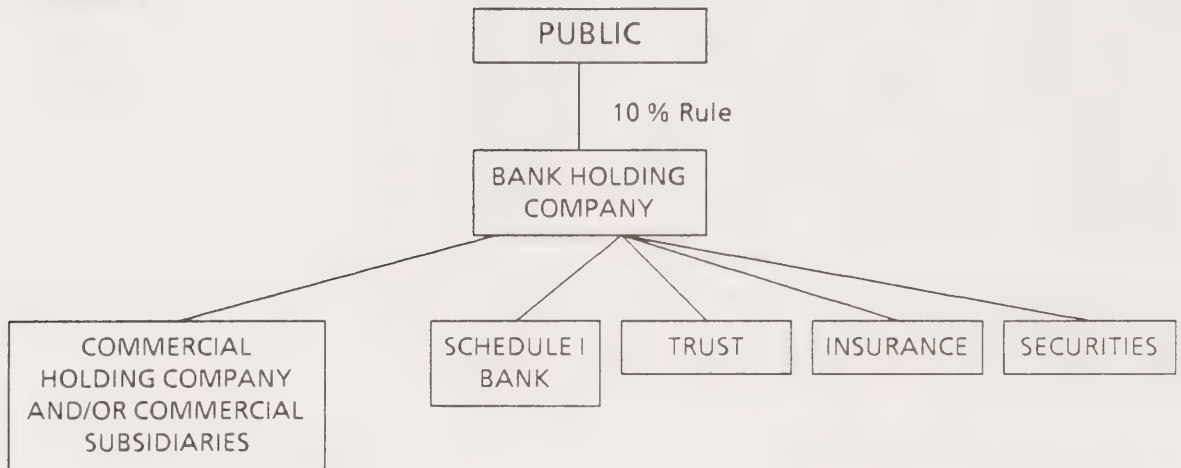
In summary, therefore, the Committee recognizes that while there may be viable alternatives for some of the objectives associated with our recommendation for bank holding companies, none has the full potential of the BHC. As a final point, the Committee wishes to emphasize that the Bank Holding Company approach is an option, not a requirement. Some Schedule I banks may wish to retain their current status. Others may choose the BHC route.



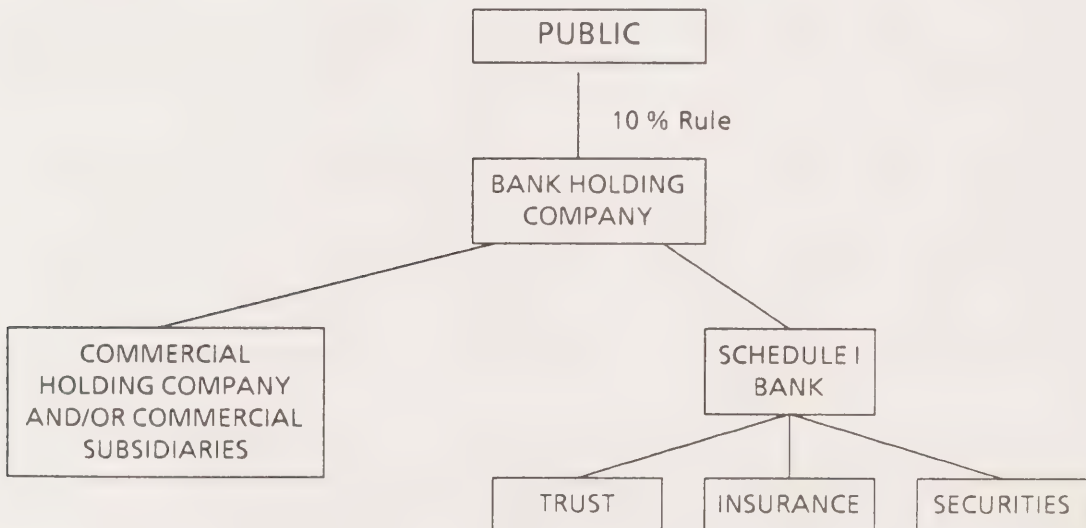
## CHART I

### The Bank Holding Company Model: Alternative Structures

PANEL A



PANEL B



## ● *Schedule III Banks*

The Committee has already noted its intention, for domestic financial institutions, to restrict the label "bank" to those institutions that are required by law to be widely held. Only Schedule I banks now qualify. This definition is too narrow. Mutual insurance companies and credit unions should also be deemed as being widely held and, as such, should be able to charter banks downstream. Accordingly the Committee proposes the creation of a new class of bank, a Schedule III bank, which can be wholly owned by a widely held institution and which will have all the powers associated with Schedule I banks. Thus:

### RECOMMENDATIONS AND OBSERVATIONS

18. **The Committee proposes the creation of a new category of bank, namely a Schedule III bank. The defining characteristic of these Schedule III banks is that they will be subsidiaries of financial institutions that are deemed to be widely held. Accordingly, mutual insurance companies and credit unions/caisses populaires (or their "centrals") should be allowed to convert their trust company subsidiaries into Schedule III banks or to charter new Schedule III banks. Here again, as is the case for Bank Holding Companies, the mutual or credit-union ownership of Schedule III banks may be less than 100 per cent provided that the remaining shares are held in accordance with the ten per cent rule.**

The Committee actually went considerably further in terms of its deliberations relating to Schedule III banks. Specifically, the issue arose as to whether the Schedule III category could also be a "transitional" bank charter toward eventual Schedule I status. What this would mean in practical terms is that any trust company satisfying the 35 per cent public float could roll the trust or a domestic Schedule II bank into a Schedule III bank provided that upon the sale of a majority ownership position the range of buyers be restricted either to institutions that are deemed to be widely held (banks, mutuals, credit unions/caisses populaires) or to the public market in accordance with the provisions of the ten per cent rule.

The issue then became one of defining what is meant by a change of ownership in terms of the requirement to sell down on a widely held basis. Consider the Royal Trustco-Trilon relationship, for example. If a change in the ownership of Royal Trustco is defined to mean a decision to sell by Trilon (i.e., by the immediate upstream owners), then this transitional Schedule III bank would presumably be very appealing to all of the large trusts. If, however, the change in ownership applies upstream from Trilon (e.g. if it applies to the ultimate owners), then this transitional Schedule III concept may well end up as an empty set.

The downside to this proposal is that all of the trusts might take advantage of the transitional bank charter and then begin a massive lobbying effort for eventual grandfathering provisions. If the end result is one where these Schedule III banks end up being narrowly held in perpetuity, this may really unlevel the playing field between banks and trusts and it would be inconsistent with our earlier recommendation that the designation of "bank" be limited to institutions that are widely held.

The upside potential is threefold. First, if the definition of what triggers selling down is a "Trilon" decision rather than an upstream sale, then virtually all trusts will come under federal regulation as "transitional" Schedule III banks. Second, if Canadian ownership of trusts becomes a problem because of the FTA, then this transitional Schedule III charter (where trusts enter as narrowly held but can only exit as widely held Schedule I banks) represents a full-proof approach to ensuring continuing Canadian ownership.

The third rationale is quite different. Later in this report, the Committee will outline a series of proposals to ensure that the market for financial services becomes national. Since most of the existing provincial barriers apply to trust companies, if the Committee's approach to a free internal market is derailed by actions of one or more of the provinces, the transitional Schedule III bank route provides a vehicle for cutting through any protectionist or extra-territorial behaviour on the part of the provinces.

## RECOMMENDATIONS AND OBSERVATIONS

19. The Committee offers the following as an observation, not as a recommendation. We have considered the possibility of utilizing a Schedule III charter as a transition category toward a Schedule I bank. Narrowly held trusts and domestic Schedule II banks would qualify for Schedule III bank status provided that on a change in ownership they sell down on a widely held basis, or else sell to an institution deemed to be widely held (mutuals, banks and credit unions). Whether this option will attract existing trusts and Schedule II domestic banks depends in large measure on the definition of what will constitute a change in ownership. The upside potential for this approach is essentially three-fold. First, if a lenient approach is taken to what will trigger the selling down of shares, then most trusts will opt for a federal charter. Second, if there is a concern about Canadian ownership of trusts this transitional Schedule III charter is an obvious solution since the only way to exit is via a widely held shareholding. Third, if the Committee's later proposals for unifying the Canadian financial market run into problems from intransigent provinces, a Schedule III bank charter will end-run any provincial barriers. As noted, however, the Committee is not sufficiently confident to make this a formal recommendation.

The Committee now turns to the ownership of insurance companies.

### C. Ownership of Insurance Companies

Virtually every previous official report on the reregulation or deregulation of financial institutions recommended that deposit-taking institutions (or their financial holding companies) could own insurance companies. However, the insurance representatives that appeared before the Committee mounted a strong case for preventing deposit-taking institutions from owning insurance companies. Part of the concern was that the recent move by banks into the securities sector would be repeated for the insurance sector.

In assessing this argument, the Committee could not ignore several other factors. First of all, most of the large stock insurance companies are already part of financial conglomerates. Would prohibition of any linkage between deposit-taking institutions and insurance companies imply that Trilon, for example, be required to sell one or the other of London Life and Royal Trust? Second, mutuals cannot by definition be acquired. Third, there are nearly twenty insurance companies that now have trust company subsidiaries, including two of the largest mutuals that acquired trust companies during the Committee's deliberations. Presumably the ban would be a two-way street: if deposit-taking institutions cannot own insurance companies, then the reverse should hold as well. Fourth, under the earlier recommendations, mutuals will be able to roll their trust companies into Schedule III banks. Finally, the Committee is aware of foreign practice in this regard. In the March 1990 issue of *Life Insurance International*, twelve of the seventeen European countries surveyed allowed life companies to own banks and twelve countries as well (but a slightly different twelve) permitted banks to own life companies. As the Committee's views were not influenced by what other nations do, this last point is primarily for information.

Overall, the Committee's conclusion is that its 1986 recommendation remains appropriate:



## RECOMMENDATIONS AND OBSERVATIONS

20. **Financial institutions or financial holding companies can acquire insurance companies as part of their diversification across the pillars. Either the financial institution (or the financial holding company) or the acquired insurance subsidiary must have a 35 per cent public float.**

### D. Ownership Diversification Across the Pillars

The two previous sections outlined the provisions pertaining to the ownership of deposit-taking institutions and insurance companies. In this section, the Committee presents some stylized examples of how cross-pillar ownership diversification can proceed under different structures.

Chart 1 has already focussed on possible ownership integration options for BHCs. Chart 2 presents alternative structures for a commercial/financial conglomerate. Panel A has a financial holding/operating company inserted between the financial subsidiaries and the overall holding company. In this case, the financial holding company must have a 35 per cent public float or else all the financial subsidiaries must have 35 per cent of their shares publicly held. There are two exceptions to this. The first is the domestic Schedule II bank which may be wholly owned initially but must become widely held over a ten year period. The second relates to subsidiaries in the securities pillar. Securities subsidiaries can now be wholly owned. This should continue. Indeed, strictly speaking, securities firms are not financial intermediaries but rather "market intermediaries" to fall back on the distinction utilized by the Economic Council of Canada.

Panel B of Chart 2 has the financial institutions as direct subsidiaries of the conglomerate holding/operating company. The Power Corporation/Power Financial/Great West Life structure is similar to the panel A model whereas the BCE Inc./Montreal Trust structure resembles panel B, i.e., no financial holding company.

Chart 3 focusses on diversification alternatives for mutual insurance companies. Panel A presents the mutual insurance equivalent to a bank holding company: since the mutual is deemed to be widely held, all financial subsidiaries can be 100 per cent owned (and the Schedule III bank must be as well or else it must have all its public share issue subject to the ten per cent rule). The Panel B structure allows for a financial holding company between the mutual and the financial subsidiaries.

Chart 4 presents one option for diversification across the pillars from a trust company perspective. However, for most if not all of the existing narrowly held trusts the structure in Chart 2 is more relevant.

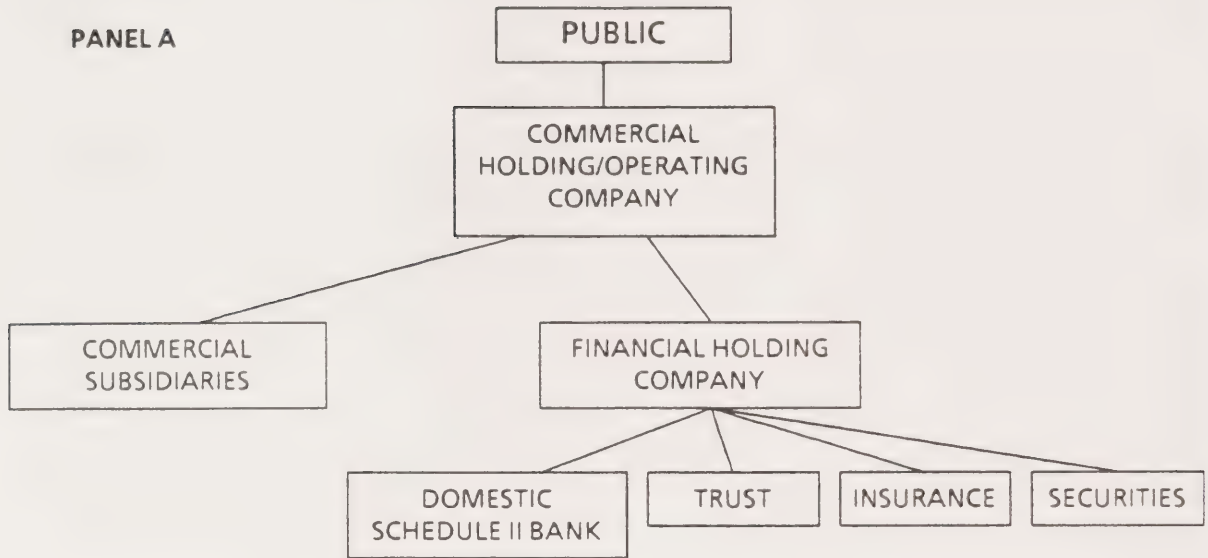
Finally, Chart 5 presents the actual organizational chart of the Desjardins System. Missing from the chart are the many commercial interests (running the gamut from bakery and confectionery, to machinery and steel, to transportation, to communications, etc.) that fall under La Société d'investissement Desjardins Inc. The Committee presents this chart largely for information purposes since most of the Desjardins activities fall under Quebec regulation. However, it is the Credit-Union equivalent to the BHC model proposed earlier in this chapter.

The Committee recognizes that, on the surface, these structures may appear to complicate the ownership relationships among existing conglomerates. However, in our 1986 Report, we included the actual organization/ownership chart of Power Corporation (when it still had Montreal Trust under its corporate umbrella). Our impression at that time was that for the 20 to 30 financial subsidiaries coming under the Power Financial holding company, compliance with our ownership provisions would require some modest selling down of shares at only two or three places in the structure.

## CHART 2

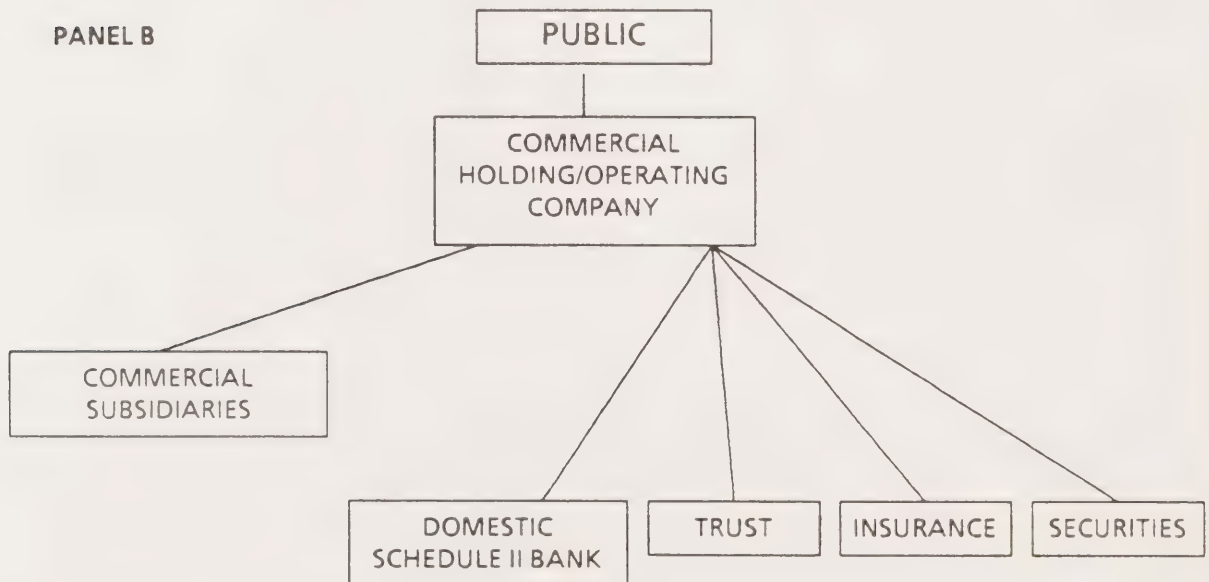
### Diversification by a Conglomerate

PANEL A



If all of the financial subsidiaries are not 35 per cent publicly owned, then the financial holding company must have a 35 per cent public float. A domestic schedule II bank must become widely held within ten years.

PANEL B

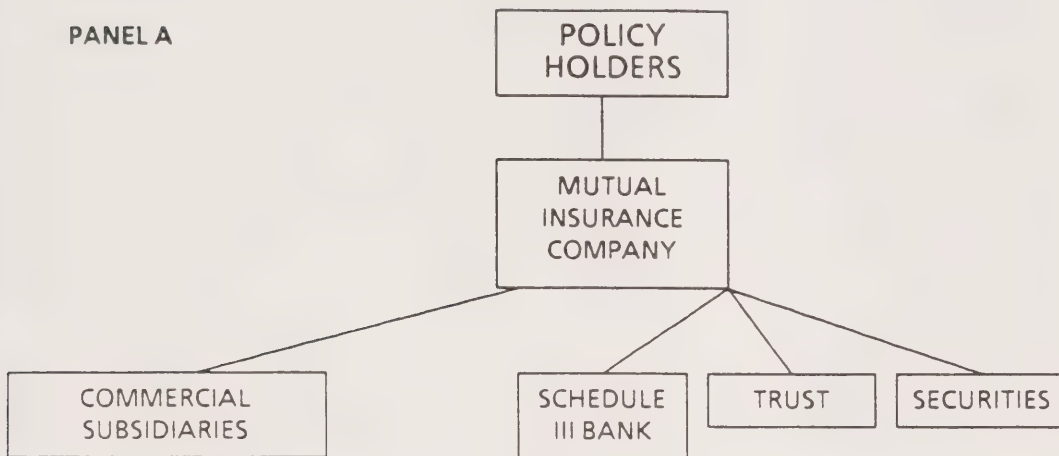


Trust and insurance subsidiaries must have a 35 per cent public float.

### CHART 3

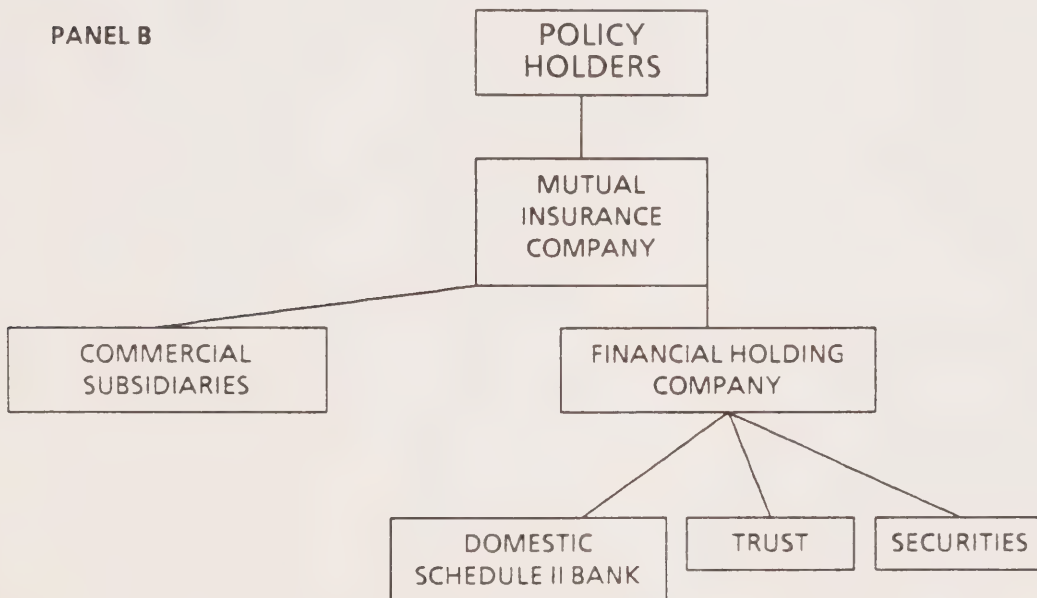
#### Diversification by a Mutual Insurance Company

PANEL A



Since a mutual insurance company is deemed to be widely held, all financial subsidiaries can be wholly owned. If the Schedule III bank is not wholly owned, any public shareholding must obey the ten per cent rule.

PANEL B



Either the financial holding company or all financial subsidiaries must have a 35 per cent public float.

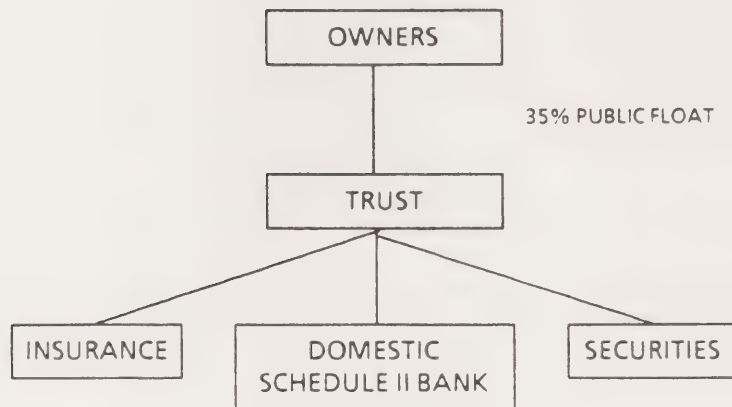
If the financial holding company has a significant (i.e. more than 10 per cent) shareholder other than the mutual insurance company, it cannot own a Schedule III bank. Panel B shows the holding company owning a Schedule II bank.

A domestic schedule II bank must become widely held within ten years. A securities subsidiary can be wholly owned.



## Chart 4

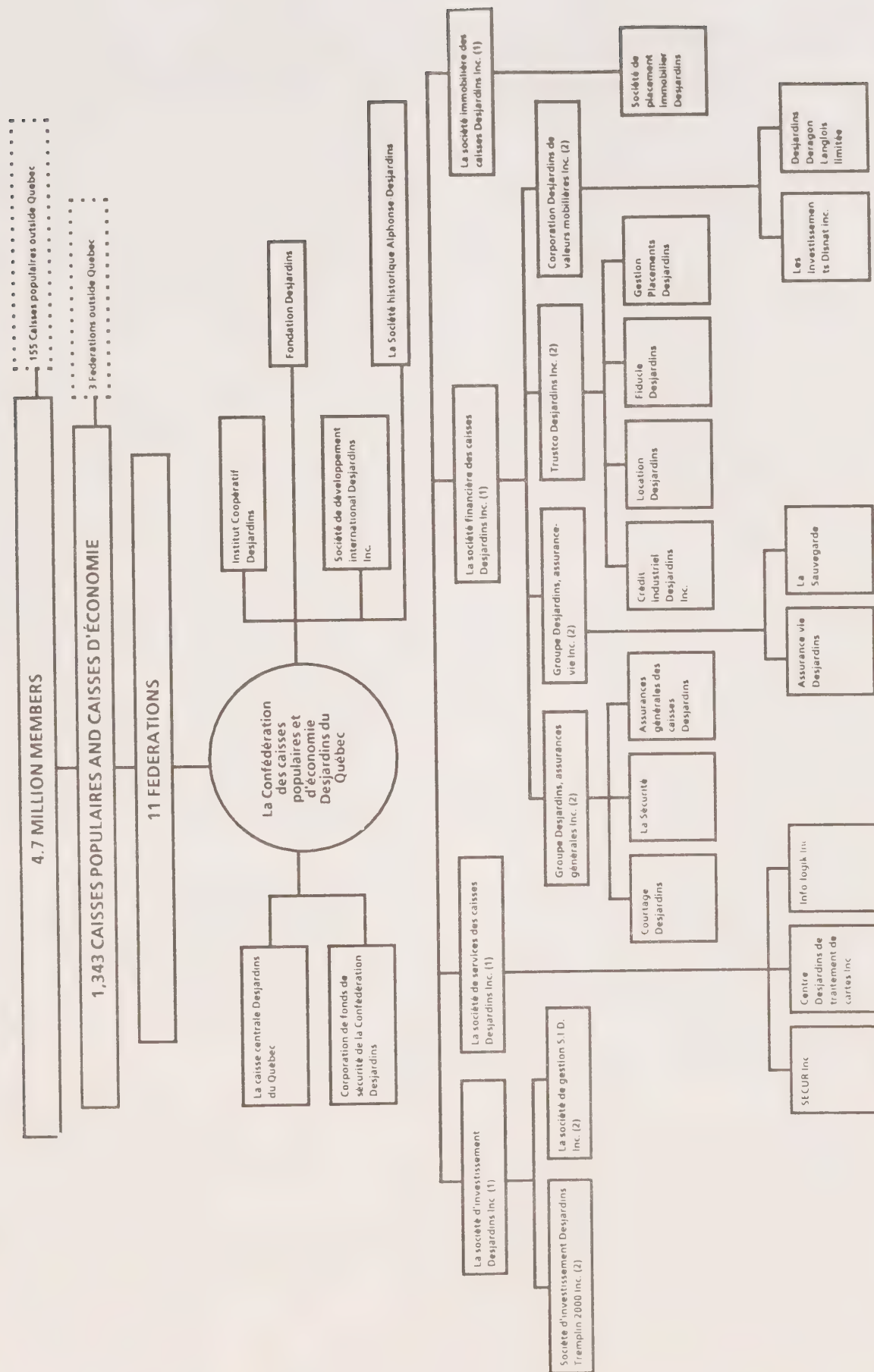
### Diversification by a Trust



The subsidiaries of the trust company may be wholly owned because the trust itself is required to have a 35 per cent public float

A domestic schedule II bank must become widely held within ten years. A securities subsidiary can be wholly owned

# CHART 5 Desjardins Group Organization Chart



The organization chart may be revised during the year

## E. Canadian Ownership

Canadian financial markets are relatively open and should remain open. Allowing foreign institutions access to our domestic market has served to increase the competitiveness of the Canadian financial system generally and has provided benefits to the consumers of financial services. It has also allowed Canadian institutions the reciprocal privilege of promoting their interests abroad. This openness is important across all pillars, but is probably most pronounced in the insurance industry where many companies have very substantial international operations.

Foreigners can charter *de novo* institutions in all four financial pillars. The regulations are typically more restrictive when it comes to takeovers of existing Canadian financial institutions. As noted earlier, the 10/25 rule at the federal level still applies to non-U.S. foreign residents. Moreover, this or any other ownership rule can be maintained for all non-residents, even Americans, with respect to provincially chartered institutions (see Table 1 above).

Within this general framework, however, the Committee's firm view is that Canadian ownership of financial institutions, particularly deposit-taking institutions, should be encouraged. If our domestic financial institutions find that their access to the savings of the Canadian public is eroded, there is little likelihood that these institutions will be successful international competitors: a strong domestic base is an essential springboard for moving internationally. This is not unique. Most countries espouse similar goals.

As noted earlier, the principal concern arises from the FTA, where U.S. residents are no longer covered by the 10/25 rule for federal trust, loan, and insurance companies nor by the 25 per cent aggregate limit for non-resident ownership of chartered banks (the ten per cent rule for any single individual still applies irrespective of nationality). As also noted above, the 10/25 rule remains in place at the provincial level (or at least it could remain in place) since provincially chartered institutions are not covered by the financial services chapter of the FTA.

At a practical level, the issue then becomes one of whether or not Canadian policy can ensure that our large trusts and insurance companies remain in Canadian hands. The Committee has already rejected the imposition of the ten per cent rule on trust companies. It also rejects the notion that all trusts be chartered at the provincial level in order to secure Canadian ownership. In a sense, this closes off several options for ensuring Canadian ownership and control.

However, other avenues exist and must be pursued. First, existing policy at the federal level requires that any change in ownership of a financial institution involving more than ten per cent of voting shares must receive ministerial approval. This provision, which applies to Canadians and foreigners alike, is designed to ensure that any ownership change is in the best interests of the Canadian financial system. In the Committee's view, one of the factors contributing to the definition of "best interests" should be ensuring, wherever possible, Canadian ownership and control for large trust and insurance companies. While this is admittedly less transparent than resorting to formal rules, such as those embodied in a ten per cent regime, the Committee notes that this is the route that most of our trading partners utilize to ensure ownership by nationals.

Second, the Committee recommends resort to the review powers under the *Canadian Ownership and Control Determination Act* as an important ally in promoting Canadian ownership. Specifically, section 6 of the Act provides the federal government with the power to review foreign takeovers of major Canadian corporations (including trust and insurance companies) and to prohibit those takeovers which are deemed not to be of significant benefit of Canada. The Committee believes that a case can and should be made for including the maintenance of Canadian ownership for large trust, loan, and insurance companies as an integral component of what constitutes "of significant benefit to Canada" under the Act.



Third, under the provisions of the *Bank Act*, if a foreign financial institution is deemed to be a foreign bank, it must enter Canada via the Schedule II bank charter route. The definition of "foreign bank" for this purpose is quite far-ranging, so that most U.S. financial institutions would fall under this provision, even if they are not regulated as banks, *per se*, in their home country.

This provision can provide substantial policy freedom in terms of ensuring Canadian ownership. For example, General Motors Acceptance Corporation (GMAC) qualifies as a foreign bank. However, the Minister of State (Finance) has announced recently that GMAC would not qualify for a foreign Schedule II charter. But because GMAC is a foreign bank, it cannot enter Canada via the trust company route. This provides substantial protection for our large trusts.

There is a related aspect to this foreign bank issue. When U.S. financial institutions enter Canada as Schedule II foreign banks, they essentially have the same privileges and constraints as domestic Schedule I banks. Since the Minister of Finance is not likely to allow a Schedule I bank to acquire a large trust company (this was the "big cannot buy big" aspect of the federal Blue Paper's proposals, which the Committee supports), it is relatively easy to also refuse this for a U.S. Schedule II as well.

More pointedly, the Committee does not believe that Canada has an obligation under the FTA to allow U.S. firms that are not principally engaged in financial-service activities to own a deposit-taking institution in Canada. If foreign conglomerates cannot qualify as banks in their home country or cannot access their payments system, there is no rationale for allowing them access to such privileges in Canada.

This general point can be taken further. The Committee notes that the view of some witnesses was that the combination of the FTA and the AMEX decision implied that Americans have been granted privileged access or more-than-equal treatment in the Canadian financial sector. Within this context, ensuring that our large trust and stock-insurance companies remain in Canadian hands is a reasonable *quid pro quo*. Should this prove unacceptable to American residents, some members of the Committee have suggested that the federal government could define Americans as Canadians for the purposes of establishing Schedule II banks. As "Canadians", their Schedule II banks would be equivalent to Canadian Schedule II banks and, therefore, be required to be widely held within ten years. Alternatively, Observation 19 provides a substitute route to ensuring that Canada's large trusts remain in Canadian hands.

In summary, then, the Committee is confident that the combination of these approaches is adequate to ensure that our major deposit-taking institutions remain Canadian-owned and controlled. Moreover, some perspective is needed here. The only deposit-taking institution in recent years to fall into the hands of foreigners was not a trust company but rather a Schedule I bank, the Bank of British Columbia. And it would have likely remained in Canadian hands if federal policy had allowed Power Financial, or Trilon, or Laurentian to enter the takeover bidding. Thus, this was a case where the adherence to the ten per cent rule domestically essentially pre-ordained a foreign takeover for a deposit-taking institution!

## RECOMMENDATIONS AND OBSERVATIONS

21. The Committee endorses the principle that Canadian financial institutions should remain in Canadian hands. The procedures for ensuring that this is the case are numerous and they involve, among other items, recourse to ministerial discretion as well as recourse to the relevant provisions of of the *Canadian Ownership and Control Determination Act*. Moreover, the application of Canada's financial policy should ensure that powers granted to foreign institutions operating in Canada do not place Canadian institutions at a competitive disadvantage. With these provisions in place the

Committee is confident that our major financial institutions will remain in Canadian hands.

22. The pending federal financial-institution legislation should incorporate Canadian ownership as one of the principal goals of financial sector policy and the exercise of ministerial discretion under the Acts governing financial institutions should reflect this goal.

## CHAPTER 4

### Powers and Networking

#### A. Introduction

In focussing on the powers of financial institutions the Committee wishes to reiterate those aspects of Recommendation/Observation 1 that relate to competition and efficiency. These are:

- promoting competition, innovation and efficiency;
- enhancing the convenience and options available in the market place;
- broadening the sources of credit available to individuals and business; and
- promoting international competitiveness and domestic economic growth.

The challenge, therefore, is to develop an approach to financial policy that encourages, rather than inhibits, innovation and efficiency in our financial system while at the same time protects the public. (Consumer protection and solvency concerns are dealt with in the following chapter).

As was the case in the earlier discussion of ownership, the Committee's view in terms of powers and networking is that the policy authorities should avoid the imposition of a preconceived structure on the system. Technology is evolving too quickly and innovation is proceeding too rapidly for the policy authorities to attempt to straightjacket the system in any one direction.

### RECOMMENDATIONS AND OBSERVATIONS

#### 23. The Committee embraces in principle all four approaches to financial diversification:

- within-institution expansion of powers;
- subsidiaries;
- upstream and downstream holding companies; and
- networking.

The Committee's very open approach to upstream and downstream holding companies as well as to subsidiaries was adequately dealt with in the chapter on ownership. Thus, attention in the present chapter centres largely on in-house powers and networking.

#### B. Expanding In-House Powers

- *Commercial Lending*

The Committee recommends that the present qualitative approach to investment for trust companies be replaced by a prudent portfolio approach, monitored by the investment committee of the board of directors. What is prudent will presumably depend in part on the nature of the institution's



liability structure. Combined with the application of BIS rules to banks and eventually a variant thereof to trusts, the Committee's underlying assumption is that, for equivalent liability structures, the asset-side investment powers for trusts and banks would essentially be identical.

The approach to asset-side powers in the insurance sector should also be driven by the prudent portfolio approach. Indeed, much has already been accomplished here. In some provinces, the old "legal for life" restrictions have already been replaced by the prudent portfolio concept. Given the generally longer term of insurance liabilities, what is "prudent" for insurance companies, in comparison with banks and trusts, will typically involve much greater flexibility to invest in projects with longer time horizons.

## RECOMMENDATIONS AND OBSERVATIONS

24. The Committee recommends that the present qualitative approach to the asset portfolio of trust companies be replaced by a prudent portfolio concept. It also recommends that the Bank for International Settlements (BIS) capital-adequacy rules or some appropriately modified version thereof be applied to trusts. The net effect of this will be that, for equivalent liability structures, the asset-side powers of trusts will be roughly identical to those of banks.
25. The Committee also recommends that the prudent portfolio approach be applicable to the insurance industry. We particularly welcome an updating of the insurance legislation since the term-to-maturity profile of insurance liabilities implies that this sector has a very significant role to play in the financing of longer term investment projects.

- *In-House Trust Powers*

At present the banks and insurance companies face more or less blanket prohibitions on the exercise of trustee powers, including management and agency powers. The Committee believes that these restrictions are too severe. In expanding in-house trust powers the Committee is following closely the federal Blue Paper's recommendations.

## RECOMMENDATIONS AND OBSERVATIONS

26. The Committee proposes to expand the range of eligible fiduciary powers by permitting the direct exercise of trust powers by banks and insurance companies, with the following exceptions:
  - carrying out trusts conferred by order of a court;
  - carrying out *inter vivos* trusts;
  - acting as an executor or administrator under wills and bequests;
  - acting as official guardian or tutor for, or curator of, assets.
27. Banks and insurance companies will be able to engage in the full range of fiduciary activities through a trust company subsidiary.
28. If and when the in-house powers in Recommendation 26 cross into provincial jurisdiction, the relevant provincial registration, regulation and monitoring will apply.
29. While the Committee believes that the three previous recommendations respect provincial jurisdiction in the trust area, it notes that the Conference of Provincial Ministers Responsible for Financial Institutions agreed in principle at their August 30, 1989 meeting in Moncton that financial institutions other than trusts be prohibited from engaging in trust business except through trust subsidiaries. The Committee

**prefers recommendations 26-28. However, should some concessions to the provinces be deemed necessary in the context of achieving the Committee's later-enunciated goal of a single national market for financial services, acquiescence to the provinces' demands with respect to in-house trust powers represents an acceptable trade-off.**

● *Ancillary Activities for Banks*

The banks have long desired to acquire or establish subsidiaries in finance-related areas such as factoring and leasing or in ancillary activities such as computer service companies. Given that the Committee has already endorsed the BHC concept, it is obvious that banks and other financial institutions should be able to engage in these activities. The only question is "how". If these ancillary activities fall naturally into the domain of the financial sector, then the appropriate route would be to regulate these activities and to allow financial institutions to engage in them through downstream holdings. Alternatively, if these are essentially viewed as commercial activities, then it is questionable whether they should be financed directly downstream from financial institutions. In this case, the preferable route would be the bank holding company structure and, more generally, commercial subsidiaries along the lines depicted in Charts 1 to 5 above.

## RECOMMENDATIONS AND OBSERVATIONS

30. The Committee recognizes that banks in particular have long lobbied to have ancillary activities such as factoring and computer services come under the definition of banking. If the federal policy and regulatory authorities feel comfortable having these financed directly or indirectly by CDIC-insured deposits, then the Committee will defer to these authorities. However, now that the Committee has recommended alternative structures, e.g. bank holding companies, for engaging in these activities, our distinct preference is for financial institutions to use these new alternatives for undertaking ancillary activities.

### C. Networking

Networking is a term used to describe arrangements between financial institutions under which one of the institutions provides the public with access to products or services issued by the other. This type of arrangement can exist between affiliated or independent institutions. It provides an opportunity for independent and small institutions to offer a broader range of financial services than they could otherwise offer on their own account.

The Committee adopts a very positive approach to networking. We believe that it is in the interests of consumers since it enhances product differentiation. This may be of particular importance for communities that have only one financial institution. Moreover, networking allows an alternative form of diversification for financial institutions that desire to restrict their own operations to specialized areas.

Networking has now become a reality. Focussing only on the networking of home insurance, the T.D. Bank offers consumers in Quebec, Ontario and Saskatchewan insurance services (or rather information, brochures and phone lines to access insurance) from Simcoe and Erie Investors Ltd. The Bank of Nova Scotia markets Canada Life Casualty insurance through brochures and phone lines at its Ontario branches. Mortgage holders with Canada Trustco Mortgage Co. will now be offered home insurance with Prudential of America Federal Insurance Co. (Canada). And on and on.

## RECOMMENDATIONS AND OBSERVATIONS

31. Networking of financial services has become a reality in Canada. The Committee fully supports this development, with two provisos. Tied selling must be prohibited and



**networking fees should be above board and subject to monitoring by the relevant regulator.**

However, the issue that has arisen is not networking per se, but rather networking of insurance services directly on the premises of deposit-taking institutions. And if licensed insurance agents can sell insurance services on the premises of deposit-taking institutions, who can be so licensed? The Committee now addresses these issues.

In the federal government's Blue Paper and in its draft legislation, licensed insurance agents were to be prohibited from selling insurance services on the premises of deposit-taking institutions. Witnesses from the insurance industry supported this ban while the chartered banks argued for on-premise distribution. Representatives from the National Bank were the most concerned since Quebec legislation allows on-premise distribution of insurance products for caisses populaires.

The Committee's view is that whether insurance agents are licensed to sell their products on the premises of (non-insurance) financial institutions is a provincial, not a federal, decision. However, if a province allows this privilege for its provincially chartered institutions (credit unions, caisses populaires, provincial trusts) then the Committee believes that this same privilege must also extend to federally chartered financial institutions. Thus, the appropriate sort of recommendation here is not one that says yes or no to on-premise selling of insurance. Rather, it is that federally regulated financial institutions will be able to network insurance products in their branches in any province where provincially chartered institutions have this right.

An alternative model is the one that the federal government appears to be proposing. In this model, banks and trust companies are allowed to network insurance products through some distribution channels (e.g. to credit card holders) and some insurance activities can be networked in bank branches (e.g. credit-related life insurance and travel insurance). Other forms of these products cannot be networked through branches, regardless of who employs the insurance agent.

This option has some advantages. It does not ban completely insurance networking but it does circumscribe cases where conflicts may arise. However, it still can leave a federal institution at a competitive disadvantage compared to a provincial institution which is allowed complete networking.

Returning to our own proposal, the Committee recognizes fully that the end result of this may be different treatment from province to province. This is a provincial prerogative. However, what it does mean is that if the caisses populaires can network insurance in Quebec, so can the National Bank. It may be that neither credit unions nor other financial institutions will be able to network insurance in Ontario. What is important, however, is that the playing field is levelled, province by province, and that federally chartered institutions are not disadvantaged vis-à-vis provincially chartered institutions.

Whether or not the end result of this will be full on-premises networking across all provinces will obviously depend on the experience of those provinces which have opted for on-premise networking. Part of the evaluation of this experience will involve an assessment of the adequacy of provisions to ensure that confidential consumer information does not pass between the deposit-taking institution and the insurance agents. If on-premises networking insurance proves beneficial to consumers, the Committee believes that it will become national. Otherwise, it will not. Surely, this is the appropriate way for federal policy makers to address this issue.



Thus,

## RECOMMENDATIONS AND OBSERVATIONS

32. Recent federal proposals prohibited licensed sales of insurance services on bank or trust premises. The Committee suggests that this is not the most appropriate way to approach this issue. The decision to allow or disallow licensed insurance agents to operate on the premises of deposit-taking institutions rests with each of the provinces. Thus the Committee recommends that, in each of the provinces, federally and provincially chartered institutions be under the same regime in terms of on-premises sale of insurance.
33. The Committee notes that the end result of the above recommendation may well be different treatment from province to province. This recognizes the provincial prerogative in this area. What our recommendation does accomplish, however, is the levelling of the playing field, by province, for provincially and federally incorporated institutions. Thus, if Quebec allows, as it does, the caisses populaires to network insurance on their premises, this right must also be extended to federally chartered institutions such as the National Bank and Trust Général.

In terms of who should be licensed for on-premises sale, the Quebec model as it applies to the Mouvement Desjardins requires that the licensed persons be representatives of the insurance subsidiary, not of the caisses populaires. This general model would allow financial institutions to enter into contractual (networking) agreements with affiliated or non-affiliated insurance companies to share distribution facilities. The financial arrangements could be flexible—straight rental of space or a percentage of premium income—but the key operating principle that would distance the two pillars would be that bank/trust employees and insurance employees would be subject to different primary regulators.

An alternative approach is the so-called “two hat” model where bank/trust employees can also be licensed to sell insurance products. In effect, this model represents an in-house expansion of banking powers into the insurance pillar. The problem is that this represents an inherent conflict of interest. Customers who are indebted to the deposit-taking institutions (via loans or mortgages) may feel that they are in no position to refuse an offer for insurance coverage.

An even more potentially abusive conflict would arise if insurance agents had full access to clients' overall financial positions *vis-à-vis* the deposit-taking institution, as they would have if they wore the two hats of bank employee and registered insurance agent. Thus, the Committee has no trouble at all in rejecting this two-hat model.

## RECOMMENDATIONS AND OBSERVATIONS

34. Employees of deposit-taking institutions should not be allowed to be licensed to sell insurance. There is an inherent conflict of interest here since a customer indebted to a bank, trust, or credit union can be put in a position where she/he might find it difficult to refuse an offer for insurance coverage. Therefore, the Committee recommends that federal and provincial insurance regulators come to an agreement to the effect that if a province wishes to license on-premises sales this be done via networking arrangements and not by licensing employees of deposit-taking institutions. In any event, federal legislation should prevent such licensing of employees of deposit-taking institutions.
35. All of the above recommendations relating to networking insurance are premised on the assumption that confidential customer information will not pass between the

**deposit-taking institution and the insurance salespersons operating in the branches of deposit-taking institutions.**

As a final comment on insurance networking, the Committee notes that the inherent conflict of interest does not run in the other direction.

## **RECOMMENDATIONS AND OBSERVATIONS**

- 36. Persons licensed to sell insurance should be allowed to place clients' funds on a networking basis with deposit-taking institutions.**

### **D. Other Issues**

One other issue relating to powers merits attention. Some witnesses suggested that the entry of BCE Inc. into the financial sector might create a unique competitive advantage because BCE Inc. can now combine expertise in both banking and telecommunications. The Committee notes that such a linkage would not be unique. AT&T has recently inaugurated Visa and Master Card operations in the U.S. and IBM is chartering a European bank. To be sure, this latter example represents a computational link, not a telecommunications one, but the principle is similar. The Committee's view is that if there is a problem here, it is not a financial policy issue but rather a competition policy issue. Thus,

## **RECOMMENDATIONS AND OBSERVATIONS**

- 37. The Committee recognizes that the entry of BCE Inc. into the financial sector may confer a unique competitive advantage on BCE Inc. because it can combine banking and telecommunications. However, we also note that major computational and telecommunications companies in other countries are entering the financial sector. In general, the Committee's position is that if there is a concern here it is a competition policy issue, not a financial policy issue.**

## CHAPTER 5

### Regulatory Oversight, Self-Dealing and Corporate Governance

#### A. Introduction

Perhaps because of the wording of our mandate and in particular its focus on ownership and on the impact of globalization or perhaps because the financial-sector problems of the early and mid 1980s are now viewed as being behind us, the general area of regulatory oversight received scant attention from most of the witnesses that appeared before the Committee. Obviously, the testimony of the various regulators was an important exception to this statement. So, too, were the contributions by Professors Chant and McFetridge which focussed on new approaches to deposit insurance. Nonetheless, there is precious little in the way of testimony and new evidence for the Committee to embark on a comprehensive rethinking of our 1986 recommendations with respect to the powers of, and interaction between, primary regulators, auditors, the CDIC and corporate governance. Accordingly, we refer readers to our 1986 recommendations in Appendix A in this general area, even though we recognize that the march of events may have overtaken the relevance of some of these recommendations. However, their thrust still rings true.

In glossing over these areas, the message from the Committee is not that all is well here. No doubt the system of regulatory oversight is functioning far better than it was earlier in the 1980s. However, some important concerns remain. This is particularly the case with respect to deposit insurance. Novel approaches to deposit insurance have surfaced recently and these approaches (some of which were presented to the Committee) merit further consideration and assessment. The Committee takes this opportunity to register the following observation:

#### RECOMMENDATIONS AND OBSERVATIONS

38. The Committee will not frame any recommendations relating to deposit insurance. This does not reflect a view on our part that all is well with deposit insurance. On the contrary, this is an area that deserves further attention, particularly since novel approaches are beginning to surface. If appropriate agencies do not take up this challenge, the Committee may well revisit the general area of deposit insurance in the near future.

Two areas that did attract considerable attention, from members of the Committee and witnesses alike, were those relating to corporate governance and self dealing. These are important in their own right, but they acquire greater significance in light of the fact that the Committee has already opted for a flexible ownership structure as well as expanded powers for financial institutions. Indeed, as will be detailed below, the Committee adopts a much tougher stance with respect to self-dealing and non-arms-length transactions (NALTs) than it did in 1986. Prior to focussing on our approach to NALTs, however, we direct attention to the composition and role of boards of directors.



## **B. Corporate Governance**

### **• The Composition of Boards of Directors**

In the Committee's view, one key to enhancing corporate governance lies in strengthening the role and composition of the board of directors of regulated financial institutions. The existing regulations relating to directors differ widely across institutions. Attention has typically focussed on the standards for directors for narrowly held and commercially linked institutions, since potential self dealing between owners and their financial institution is a concern. This attention is warranted.

However, the Committee is also concerned about the structure of the boards of Schedule I banks, since the possibility exists for potential self-dealing between officers and directors and other entities they control or are affiliated with. In particular, the situation where officers of companies that are major bank borrowers sit on the boards of these same banks is increasingly at odds with ongoing societal efforts to minimize potential conflicts of interest. While the Committee received little if any evidence that suggested that the boards of directors of banks were anything but effective (although the massive third world write-offs suggest otherwise), the fact remains that the conception of banks as widely held institutions, and the public perception underlying this conception, would appear to require a standard of governance not consistent with a board dominated by directors whose companies are major borrowers of the bank.

Accordingly, the Committee proposes some measures to strengthen the role of directors of regulated financial institutions. Essentially, we are modelling the recommendations that follow after those that appeared in the federal government's Blue Paper (*New Directions for the Financial Sector*). The thrust of the recommendations is that the make-up of the board of directors will be to ensure that the board has adequate access to the views and judgment of individuals who neither are officers or employees of the corporation, nor have other significant associations with the corporation.

## **RECOMMENDATIONS AND OBSERVATIONS**

39. The number of board members that may be drawn from among the officers and executives of the financial institution or its affiliates (inside directors) will be limited to 15 per cent, subject to regulatory exemption for small boards for which this constraint would be burdensome.
40. At least one-half of the directors will be required to meet stringent criteria establishing their independence of the corporation. These criteria include:
  - that they are not officers, employees or significant shareholders of the financial institution or companies related to it;
  - that they do not have significant business links with the institution or companies related to it, directly or indirectly (which includes being an officer of a significant borrower);
  - that they do not belong to firms acting as major legal advisers to the institution; and
  - that they are not immediately related by birth or marriage to any person in the above categories.
41. The above recommendation is not meant to create two classes of directors. All directors shall be required to act in good faith with a view to the best interests of shareholders, depositors and, as the case may be, beneficiaries, and they shall exercise the care, diligence and skill that a reasonable prudent person would exercise in comparable circumstances.

42. In view of the greater responsibilities that will be placed on directors and particularly on independent directors, comprehensive indemnification provisions will be permitted, as in the *Bank Act*, to ensure that qualified people are willing to serve in this important capacity.

There is one further alteration in the composition of boards of directors that follows from the recommendations in previous chapters. If Schedule I banks opt for the Bank Holding Company route and establish commercial enterprises downstream, it follows rather naturally that officers of the Bank Holding Company should be able to become directors of downstream commercial holdings. Accordingly,

## RECOMMENDATIONS AND OBSERVATIONS

43. Boards of directors of commercial companies coming under the umbrella of a Bank Holding Company can include directors or appointees of the Bank Holding Company, subject to the general provisions of established corporate practice.

- *Self-Dealing*

As noted in the introductory chapter, the Committee's 1986 approach to non-arm's-length transactions (NALTs) was three-fold: an outright ban for selected related-party transactions; a so-called Business Conduct Review Committee (BCRC) composed of independent directors to review all allowable NALTs in order to ensure that they do not expose minority shareholders and consumers to abuse or materially increase the risk of insolvency; and a provision for pre-clearance with the regulator for certain types of NALTs. Implicit in this overall approach was the designation of a list of prohibited transactions, with all other related-party transactions falling under the scrutiny of the BCRC.

The Committee wishes to *reverse* the burden of proof in terms of related-party transactions. This is a major shift from our 1986 position. In altering our views, we were persuaded by what has come to be known (within the Committee) as the "BCE Inc. bylaw". Specifically, from the testimony of Mr. Raymond Cyr, Chairman and CEO of BCE Inc:

I would just like to state here that Montreal Trust . . . will not have any dealings with any of the BCE subsidiaries or affiliates except for the provision of what is called fee-based services. In other words, in terms of loans or other financial transactions, we decided by board resolution last month that all of these companies would be excluded from any financial transactions with Montreal Trust.

Thus,

## RECOMMENDATIONS AND OBSERVATIONS

44. As an operating principle in terms of related-party transactions, the Committee favours an outright ban except for networking relationships and fee-based services.

The Committee recognizes that this operating principle is overly restrictive, particularly for transactions within a financial conglomerate but probably for some potential transactions between the financial and commercial arms of a conglomerate as well. In terms of the former, for example, the line-of-credit relationship between a bank and its investment-dealer subsidiary in terms of underwriting a bought deal for a third party comes easily to mind. In our 1986 Report, we recommended that representatives from the primary regulators, the CDIC, the professional associations and the financial institutions be instructed to draw up a list of prohibited transactions. In 1990, our view is that these

same groups be instructed to draw up a list of allowable exceptions to our ban on related-party transactions.

## RECOMMENDATIONS AND OBSERVATIONS

45. To the extent that this ban on related-party transactions counters standard or accepted business practice, the Committee recommends that a panel composed of representatives of primary regulators, of the CDIC, of professional associations and of financial institutions be involved in drawing up a list of exceptions to this ban, including an outline of the conditions and procedures under which such transactions can proceed.

Within this framework, we can now address the corporate governance role of the Business Conduct Review Committee.

46. The role of the Business Conduct Review Committee (BCRC) is to review in advance allowable exceptions to the ban on related-party transactions, networking arrangements and fee-based services contracts. The BCRC will be charged to ensure both that these transactions do not expose minority shareholders and consumers to abuse and that they are carried out at prices that fairly reflect those which would occur in arm's length transactions.
47. The structure and operation of the BCRC will follow the guidelines incorporated in the recommendations of our 1986 Report (see Appendix A).

One final recommendation is in order, namely the provisions that should apply to *de novo* trusts and banks and to takeovers of financial institutions.

48. For newly chartered trusts and domestic Schedule II banks, there will be no exceptions to the ban on related-party transactions. This absolute ban will remain in place until the trusts have a 35 per cent public float and the Canadian-owned Schedule II banks become widely held and then only when the primary regulators are satisfied that appropriate corporate governance procedures are in place.



## CHAPTER 6

### Policy Harmonization

#### A. Introduction

This final substantive chapter of our report deals with the enduring concerns relating to policy coordination and harmonization. In our 1986 Report, the emphasis on harmonization related almost exclusively to internal harmonization—federal-provincial and interprovincial. These domestic harmonization concerns remain of utmost importance. Indeed, the Committee views its later proposals for ensuring that markets become truly national to be among the most important recommendations of the report.

However, the advent of Canada/U.S. free trade and the prospects in 1992 of a single European market require that harmonization concerns embrace international aspects as well. Thus, the chapter begins with a focus on the most pressing of these international harmonization concerns, namely the potential inroads into the Canadian financial sector by the so-called American “in-house” or corporate banks. This is followed by a more detailed assessment of the AMEX issue. The section on international harmonization concerns concludes with some potential implications arising from Europe 1992.

#### B. International Harmonization

##### Foreign Bank Entry into Canada

- *The U.S. In-House Banks*

The Canadian Bankers' Association forwarded a copy of its recent report, *The Right to Compete*, to the Committee. The report documents the financial services activities of four U.S. firms (GE, Ford, GM and Sears) in addition to American Express. Like AMEX, these firms are major players in retail financial markets in the USA and, in many instances, are already active within certain segments of the Canadian financial services market.

Charts C.1 through C.5 in Appendix C, reproduced from the CBA document, depict the corporate structure of these U.S. corporations, including the extent of their Canadian activities (denoted by Canadian flags in the charts). General Electric (Chart C.1) probably has the most extensive Canadian presence and is one of the leaders in the leasing area. Ford Motor Company (Chart C.2), with its First Nationwide Financial Corporation is now the second largest U.S. thrift company with U.S. \$35 billion in assets and 330 branches in 15 states. It too has a substantial Canadian presence with operations in the areas of leasing, insurance and consumer loans.

Chart C.3 details the holdings of General Motors and, of more interest, GMAC, including its leasing and financial operations in Canada. GMAC is the largest automotive financier in Canada with nearly 500,000 vehicles with loans and over 200,000 vehicles on lease. Chart C.4 presents the Sears structure. Sears' Canadian activities are substantial, ranging from retail operations to

insurance to the securities firm Dean Witter Reynolds Canada. One of the likely attractions to Sears of the Canadian financial market would be to integrate its "plastic money" (the Discover Card) with the Canadian Payments System. The final chart is that for American Express—a world leader in payments services, one of the world's largest mutual fund groups, a significant capital markets player with Shearson Lehman Hutton under its wing, a major force in insurance and, in Canada, among the largest auto leasers. Despite its broad range of banking services through several U.S. non-bank banks, AMEX is not regulated as a bank holding company in the U.S. Nor are the four others.

This list could be easily extended: AT&T is into the financial sector, IBM is making a big splash with its new European bank, and so on.

The CBA appears resigned to the fact that the granting of Schedule II bank status to AMEX is irreversible. From their vantage point, the relevant issue then becomes: if these other firms apply for a bank license, should their requests be granted? If they were, this would raise the same unresolved issues as the AMEX charter—whether foreign firms should be granted competitive opportunities within Canada that are denied to similarly situated Canadian firms.

The CBA argues that it would not be in the public interest to permit any further incursions into domestic retail financial markets by these or similar foreign multinationals until such time as financial reform legislation has been implemented. Presumably this is only a stop-gap measure: the CBA will formulate a longer-term position once the federal government introduces its legislation.

As noted earlier, federal minister Gilles Loiselle has publicly endorsed the CBA request for a moratorium. This position was clearly stated in the House of Commons on March 22, 1990.

Mr. Jim Peterson (Willowdale): Mr. Speaker . . . There are other companies doing business in Canada that are in the same position as American Express, major financial institutions such as GMAC, General Electric, Sears-Roebuck and Ford Credit.

What is the minister going to say when these companies come knocking on his door and ask for the same treatment that American Express got?

...

Hon. Gilles Loiselle (Minister of State (Finance)): Mr. Speaker, since they have not asked us anything I do not know what I would say.

I would be tempted to tell them that they are not primarily a financial institution, but a commercial organization that has grown into some financial activity. I would be tempted to tell them that they are not widely owned like American Express, that they are not publicly traded in some instances and therefore that in my view at this time they would not be acceptable.

In the Committee's view, this issue is not going to go away. What Canada needs, as part of its overall financial sector reform, is a policy clarification with respect to the chartering of foreign banks, particularly U.S. banks. While the Committee will not attempt to formulate such a policy, we will express a few pertinent observations. As backdrop, however, more information is needed on how U.S. firms can enter the Canadian financial sector.

- *What is a Foreign Bank?*

A foreign bank can apply to establish a foreign bank subsidiary (Schedule II bank) in Canada. Indeed, unless specifically exempted, the *only* way in which a foreign bank can engage in banking activities in Canada is via a schedule II bank. For example, it could not enter via the trust sector, federally or provincially. The question then becomes: what is a foreign bank? From the *Bank Act*, a foreign bank:

... means a corporation, association, partnership or other institution incorporated or established by, pursuant to or in accordance with the laws of a country other than Canada, or a department or agency of the government of a country other than Canada or a political subdivision of such a country that,

(a) is a bank according to the laws of any country other than Canada where it carries on business,

(b) carries on a business in a country other than Canada that, if carried on in Canada, would be wholly or to significant extent the business of banking,

(c) acquires, adopts or retains a name that, in any language, includes the word "bank", "banks" or "banking", either alone or in combination with other words, or any word or words of import equivalent thereto to indicate or describe its business,

(d) engages in the business of lending money and accepting deposit liabilities transferable by cheque or other instrument,

(e) is an affiliate of a corporation that is a foreign bank within the meaning of this definition, or

(f) controls a corporation that is a foreign bank within the meaning of this definition.

Since AMEX does not operate as a federally regulated bank in the U.S. it obviously does not qualify under category a) above. Perhaps travellers' cheques qualify under d) as an instrument for transferring deposit liabilities or perhaps b) above is the relevant section. In any event, if AMEX is any guide, it would appear that the definition of foreign bank can be quite broad, presumably broad enough to cover GMAC, GE, Ford and Sears among others.

#### ● *Criteria for a Foreign Bank Subsidiary*

If a foreign financial institution is designated as a foreign bank, it may then apply for a charter to establish a foreign bank subsidiary. Whether the application is accepted depends in part on how the application squares with guidelines for establishing foreign bank subsidiaries in Canada. Selected aspects of these guidelines, issued by the Office of the Superintendent of Financial Institutions, appear as Appendix D to this Report. While these provisions include a preference for foreign banks that have widely held parents, there are no specific provisions relating to commercial links. What the guidelines emphasize is that the applicant be in the general business of lending and borrowing money.

Although not included in the provisions listed in Appendix D, elsewhere the document describes the guidelines as "generally desirable" but then states that "the Minister of Finance along with the Governor in Council have ultimate authority for approving applications". The Committee recognizes that some discretion to overrule the guidelines is essential, given the differing structures of financial systems across countries. However, discretion can, as in the AMEX charter, generate concern and confusion among the financial community.

#### ● *Foreign Bank Exemptions*

The federal government can, in effect, exempt a foreign bank from being a foreign bank. In the *Foreign Bank Exemption Order* of May 27, 1981, 101 foreign banks were, in the language of the Order, "exempted from being a foreign bank". Exemption numbers 62 through 88 inclusive all refer to the Ford conglomerate—Ford Credit, Ford Leasing, Ford Consumer Credit, etc.—both in the U.S. and worldwide. What this seems to imply is that Ford could start up a trust company in Canada. If it chartered provincially, say in Quebec which intends to allow the links between the commercial and financial sectors, presumably it would have the latitude of continuing to operate a full range of financial and commercial services in Canada. Were the federal government to revoke this exemption,



then the financial arm of Ford would have to enter Canada as a Schedule II bank. As such, the parent and its affiliated companies are restricted in their ownership of Canadian companies. Under the current *Bank Act*, they (parent or Schedule II) cannot own more than ten per cent of companies in Canada unless those companies:

- do what a bank is permitted to do;
- engage in securities dealing or fiduciary services;
- are engaged in the business of insurance.

The Government can grandfather the existing range of non-financial activities and it can also include restrictions of various sorts in the Schedule II license or by other means. Deutsche Bank Canada is a Schedule II bank. Yet Deutsche Bank (Germany) effectively controls Daimler-Benz. Section 305(3)(c) of the *Bank Act* enables interests which were in existence at the time of the application for a Schedule II bank license to be grandfathered by the Minister. In the case of Deutsche Bank these interests were grandfathered in 1981, but the license stipulates that Deutsche Bank Canada cannot provide any banking services to a non-bank affiliate of the parent. In the case of AMEX, its existing credit card and travel insurance activities will be grandfathered. As a condition of licensing, however, AMEX has agreed to cease its car-leasing activities in Canada, to restrain from engaging in new non-travel-related business and to abide by the data processing rules under the *Bank Act*.

What all of this signifies to the Committee is that there is need for the Government to clarify its policy toward foreign bank entry. Minister Loiselle's moratorium on the approval of new U.S. Schedule II banks is welcome both in its own right and because it will provide a timely window in which a foreign bank policy can be articulated. The Committee's view is that the moratorium should not be lifted until such a policy is in place.

- *The AMEX Charter*

The Committee finds it difficult to sort out fact from perception when it comes to assessing the potential implications of the AMEX Schedule II bank charter. Accordingly, the appropriate way to begin is to present the Government's view of the AMEX case. The selective passages that follow are extracted from a January 24, 1989 public letter from Finance Minister Michael Wilson to Warren Moysey, Chairman of the Executive Committee of the Canadian Bankers Association.

... For purposes of the *Bank Act*, American Express is a foreign bank and as such is eligible to apply to establish a foreign bank subsidiary in Canada. American Express Company has extensive financial services operations, is a long established financial services company in Canada and some of their services are banking type activities. ...

American Express does have a longstanding travel services business in Canada. The *Bank Act* allows applicants to continue non-banking activities that they have been engaged in. ... the principle of grandfathering such non-bank activities has been followed in a number of cases. American Express has agreed to restrictions that ensure that it will be constrained from engaging in new non-travel-related businesses. Accordingly, I do not believe that this application compromises our policies on not mixing financial and commercial interests in bank ownership.

You have raised the point that American Express is not a regulated full service bank in its home jurisdiction and you have suggested that it should, therefore, be ineligible to have a bank subsidiary in Canada. You have pointed out that regulation of the foreign bank parent is one criterion set out in the 1980 guidelines on bank ownership issued by the Inspector General of Banks.

I would point out that the Inspector General's document describes the guidelines as "generally desirable" but says that "the Minister of Finance along with the Governor in Council

have ultimate authority for approving applications". . . . Moreover, I do not agree that approving this application would imply that any or all future applicants, regardless of the nature of their business, would be approved without taking into account Canadian policies and instituting terms and conditions appropriate to the case.

. . . I plan to bring before Parliament amendments to the *Bank Act* to ensure that all banks have the power to promote goods and services, including insurance, to their credit cardholders. This means that in practice banks already established in Canada will have the same opportunities as American Express in this regard.

. . .

American Express has also agreed that it will cease car leasing activities in Canada when it becomes a bank, and has agreed to limitations on the financial activities that can be performed in travel offices. As well, American Express' Schedule B bank (which will be offering the credit card activities in Canada) will be subject to the data processing rules under the *Bank Act*, like any other bank.

The recent policy position with respect to the four U.S. financial conglomerates (Ford, GE, GM and Sears) reinforces one aspect of Finance Minister Wilson's position, namely that the granting of a charter to AMEX does not imply that "any and all future applicants, regardless of the nature of their business, would be approved . . ." Elaborating somewhat, the Committee understands that AMEX was essentially viewed by the Department of Finance as a financial institution: its commercial activities were viewed as minor, or *de minimis*. This is not the case for the four companies whose organization charts appear in Appendix C: they are first and foremost commercial companies.

The Committee has no desire to assess or evaluate this position on a point-by-point basis. However, focussing on some aspects of the AMEX case is essential both to understanding the depths of concern from some quarters of the financial sector and to making progress toward designing an acceptable policy for foreign financial institution entry into Canada. In what follows, the Committee is reflecting the concerns of witnesses who appeared before us and, on occasion, we shall resort to direct quotations.

The first point to make is that, on the basis of our evidence, it appears that AMEX does not intend to become a deposit-taking institution in the traditional sense of the term. Rather, its principal goal is to access the payments system and the automatic teller network. The issue put before the Committee is not easily answered: given that Canadian financial institutions have through time, effort and money developed one of the world's most efficient payments systems, why are we allowing AMEX to access our payments system when it does not have access to the payments system in its home country?

The second general point relates to that aspect of the foreign bank guidelines (number 8 in Appendix D) that requires that "the applicant must be able to demonstrate a potential to make a contribution to competitive banking in Canada". The Committee's view is that the presence of AMEX will surely increase competition in the money card market. Hopefully, it will also innovate in this area so that consumers of all money cards will benefit. The standard American Express card is essentially a debit card (with a one-month payment deadline) rather than a credit card. As such, AMEX has, over the years, cultivated an upscale market. Toronto Dominion's CEO Richard Thomson phrased the underlying concern this way: "There is a saying in the banking business that you make all your money from the top ten per cent of your customers, and American Express is creaming Canada in high income people. You will not find workers at the General Motors plant carrying American Express cards: they carry our cards."

The fear is that AMEX will intensify money card competition only in the upscale market, the impact of which will be that the Canadian financial institutions may be forced to follow suit in terms of



catering to high-income Canadians to the detriment of consumers at large. This merits close monitoring.

The third concern brought to the Committee's attention relates to the level playing field issue. It is true that the Government has promised to bring down legislation to allow the banks and trusts additional powers that the AMEX Schedule II will have. However, this is, at the very least, a most peculiar way to re-define or redesign ancillary in-house powers for banks and trusts. In the view of some of our witnesses, this process is essentially one of allowing exceptions to become the rule and in this way to determine the evolution of what constitutes banking in Canada. The general point is straightforward. Extending the boundaries of banking should be a conscious Canadian policy decision, not a process driven by a series of exceptions to accommodate new foreign entrants.

The granting of the AMEX charter has complicated the Committee's efforts to devise an acceptable domestic trade-off between banks and trusts. It is difficult to recommend that Montreal Trust, a subsidiary of one of the most widely held of Canadian institutions, must have a 35 per cent public float when commercially linked (according to long-standing Canadian practice) U.S. and foreign firms can wholly own a schedule II bank in Canada.

From this review, the Committee offers a few observations.

## RECOMMENDATIONS AND OBSERVATIONS

49. The granting of a Schedule II charter to AMEX is perceived by some as a policy anomaly. The concern and uncertainty generated by this decision require that the Government further develop and announce its policy on foreign entry.
50. Toward this end, the Committee offers a few observations:
  - We endorse the recent federal moratorium on the granting of Schedule II foreign bank charters to U.S. "corporate banks" such as Sears, GM, GE and Ford, etc.
  - If the Committee's bank holding company approach were adopted and if, over time, the BHCs' commercial activities exceeded some significant threshold, then the federal government should be willing to re-evaluate its moratorium.

### Enhanced Canadian Access

To this point, the focus has been on potential U.S. access to the Canadian financial market. There is the important other side to this general issue, namely enhancing Canadian access to the U.S. market. Although most attention in our hearings was focussed on financial institution access in terms of Europe 1992, the U.S. market is far and away the most important international market for most of our financial institutions. This is particularly true for insurance companies which are the most international of Canada's financial institutions.

In general, the witnesses representing the insurance industry were very satisfied with the FTA and the manner in which it dealt with insurance services on both sides of the border. The deposit-taking institutions, particularly the banks, were less satisfied. In particular their inability to branch interstate, in the U.S. deprives the banks of one of their areas of expertise. Now that the banks have entered into the securities business, the Glass-Steagall provisions in the U.S. are also viewed as very restrictive. The Committee notes, however, that the FTA did incorporate a change in the *Glass-Steagall Act* which allowed Canadian bank-linked securities companies to continue underwriting and dealing in a wide range of Canadian government securities. The recent decision by the Federal



Reserve Board to grant new securities activities to four U.S. banks has, we believe, also been made available to Canadian banks under the provisions of the FTA.

Nonetheless, the implicit, if not explicit, message delivered to the Committee was that if the federal government is intent on allowing other U.S. AMEXes into Canadian banking, then this should be conditional on obtaining enhanced manoeuvrability of Canadian deposit-taking institutions in the U.S. financial sector. The Committee concurs.

## RECOMMENDATIONS AND OBSERVATIONS

51. **The Committee believes that far too much attention has centered on potential access to the Canadian financial market by foreign, particularly U.S., financial institutions. The other side of the equation also merits attention, namely how to secure enhanced manoeuvrability for Canadian financial institutions in foreign financial markets, and in the U.S. market in particular.**

### Europe 1992

The aspects of Europe 1992 that most impressed the witnesses were the provisions designed to create a single financial market. Virtually all witnesses pleaded for some version of this to be implemented in Canada in order to escape from our domestic financial balkanization. The Committee will present its proposals along these lines in the later section on domestic harmonization.

More generally, witnesses observed that the likely price of full access to the single European market would be that the Europeans would demand the same treatment in Canada as the Americans obtained under the FTA. This means removing the asset ceiling on European Schedule II banks, removing the 10/25 rule for non-banks and removing the 25 per cent ceiling for European ownership of banks (albeit limited individually to ten per cent slices). Already the Europeans have indicated that they view these provisions as discriminatory. The Committee views the removal of these provisions in the context of Europe 1992 as inevitable.

The *quid pro quo* must be two-fold. First, Canadians must have access to the single European market, one aspect of which is to ensure that the continental European approach to regulation does not erect barriers to Canadian institutions entering Europe via the United Kingdom. Some witnesses expressed concerns on this point. Second, Canadian policy must ensure that reciprocal arrangements are pursued in a manner such that Canadian institutions are not disadvantaged in the Canadian market relative to European institutions. This is but another way of restating the earlier point that the most important market is the domestic market: Canadian financial institutions can be competitive internationally only to the extent that they remain strong at home.

## RECOMMENDATIONS AND OBSERVATIONS

52. **Canadian policy must ensure that reciprocal arrangements with Europe are approached in a manner such that Canadian institutions are not disadvantaged relative to European institutions in the Canadian market. Relatedly, since many Canadian financial institutions have long-standing activities in the U.K., Canada must ensure that the continental European approach to financial regulation does not erect barriers to Canadian entry via the U.K.**

## C Domestic Harmonization

### Toward a National Financial Market

#### ● *The Europe 1992 Model*

In Chapter 2 of Part I, we welcomed the initiatives of the provincial ministers of finance in the direction of harmonizing the regulation of financial institutions and we also welcomed the invitation they extended to the federal government to join them in future meetings. Likewise, the Committee is pleased to recognize the accomplishments of the CLHIA in designing a system of capital adequacy rules to underpin their consumer protection plan. This is a significant step toward the creation of a national market for insurance services.

Nonetheless much more is needed, particularly for deposit-taking institutions. Because the concerns, indeed frustrations, relating to provincial impediments were expressed by virtually everyone who appeared before us, the Committee is emboldened to make some rather dramatic recommendations in this area. The motivation underlying the Committee's desire to enhance the national aspects of Canada's domestic financial markets derives from the commitment, as part of Europe 1992, to a single European market for financial services.

### RECOMMENDATIONS AND OBSERVATIONS

#### 53. If Europeans can harmonize across national boundaries, then Canadians can surely harmonize across provincial boundaries.

It is instructive to outline the main features of the Europe 1992 model. In testimony before the Committee, Nicholas Le Pan, Assistant Deputy Minister with the federal Department of Finance, focussed on three basic principles underlying the European model of financial integration. The first is "mutual recognition" by member states of the authorization for a financial institution chartered in one state to do business in another member state. The second, and closely related, principle is that mutual recognition is subject to the harmonization of minimum standards, including minimum capital standards. Underlying this harmonization is, of course, substantial coordination, information sharing and the like among national regulators. These two principles pave the way for "home country rule" in which the regulator in the chartering nation is responsible for the supervisory oversight of the institution in its operations throughout the Community. The final principle is that the conduct-of-business rules or operating rules would be those of the host country, that is the country where the services are provided. In effect, then, the thrust of the Europe 1992 approach is that financial institutions will have a right to trade in financial services on the basis of a single "passport" from their home jurisdiction, subject only to host-country operating codes.

#### ● *The Royal Trust Model*

The blueprint for the Committee's proposal comes from the Royal Trust brief, in particular the three-part "Royal Trust Model". The three components of the Royal Trust approach are:

1. a new consensus on key standards and principles;
2. a federal-provincial accord on regulation;
3. acceptance of the designated jurisdiction concept.

In terms of what might be included in this "new consensus", Royal Trust suggests:

- fitness and competence standards for owning and operating a financial institution;
- common capital adequacy standards to safeguard institutional solvency;
- corporate governance methods for prudent management;

- division of responsibility for regulation by “home” and “host” jurisdiction, including a more prominent use of the deposit insurance system with an enhanced role for the insurer;
- coordination of supervision and administration among regulators.

The brief notes that an obvious vehicle for achieving such a consensus would be the Senate's 1986 recommendation for a Permanent Committee of Ministers Responsible for Financial Institutions, steps toward which have already been taken by the provincial premiers. The brief also supports a suggestion made by the Conference Board of Canada before the Committee, namely that industry people should be involved in this process as well.

In terms of the second point, the federal-provincial accord on regulation, the Royal Trust brief offers as possible models the series of agreements between OSFI and provincial securities regulators in terms of the division of responsibilities for the regulation of the securities sector.

Finally, the “designated jurisdiction” concept is a variant of the mutual recognition/host county operating rules of Europe 1992. Essentially, the chartering or “designated jurisdiction” embodies: a) primary regulation by the chartering jurisdiction; b) mutual recognition by other jurisdictions of this designated jurisdiction; and c) acceptance of some conduct-of-business rules and consumer protection laws of the host province. One difference from the Europe 1992 model, which effectively involves a single banking license for the Community, is that the Royal Trust model contemplates registration and licensing in the host province.

#### ● *The Committee's Proposal*

The Committee formally endorses the substance of the Royal Trust Model, including harmonization of minimum regulatory standards, the designated jurisdiction concept and host county operating rules.

### RECOMMENDATIONS AND OBSERVATIONS

54. The Committee's proposal for a single national financial market is built around four tenets:
  - a new consensus on key standards and principles;
  - a federal-provincial accord on regulation;
  - acceptance of the designated jurisdiction concept;
  - acceptance of host-province conduct-of-business rules and consumer protection laws (the concept of “provincial treatment”).
55. Now that the BIS capital adequacy rules apply to banks in roughly a dozen countries and, within Canada, several jurisdictions are already moving in this direction, the time has surely come for all primary regulators to reach consensus on some minimum acceptable standards and principles. The Committee recommends that jurisdictions in which the policy or regulatory authorities insist on enacting more lenient rules with respect to capital or regulatory oversight shall not be eligible for CDIC coverage for their chartered institutions.
56. Responsibility for regulating prudential aspects (capital, self-dealing, etc.) and for framing basic business and investment powers will rest with the chartering jurisdiction. This is the “designated jurisdiction” concept. Provinces will designate the chartering jurisdiction to have this responsibility. The general approach to this regulatory oversight will be governed by the federal-provincial accord on regulation.



57. **Provinces will be able to implement their own conduct-of-business rules and consumer protection laws. However, "provincial treatment" must prevail in the application of these conduct of business rules: institutions chartered federally or in other provinces must be accorded the same privileges as host-chartered institutions. For example, it is likely that some provinces will prevent insurance networking on the premises of deposit-taking institutions. But for provinces that do allow such networking, this privilege must be extended to all institutions, irrespective of where they are chartered.**

Some elaboration is in order. In establishing the basic precepts of the system there is bound to be a natural tension between the designated jurisdiction and the host-province conduct-of-business rules. As the recommendations indicate, the Committee believes that authority over prudential rules, corporate governance monitoring, allowable investments and basic business powers must reside with the designated jurisdiction (chartering province). Host provinces can regulate business conduct conditions such as disclosure and consumer protection provisions, as long as these do not impact extra-territorially. The model does not necessarily imply that a Quebec-chartered financial institution can do in Ontario everything it can do in Quebec, and vice versa. Thus, differing host-province business conduct rules convert the model into a "provincial-treatment" model, that is, a Quebec-chartered firm can do in Ontario everything that an Ontario firm can do. Note that the Quebec-chartered firm operating in Ontario would have the same operating rights as an Ontario firm irrespective of the Quebec firm's business powers or how it is structured. CDIC coverage for the Québec firm in its Ontario operations is the only relevant criterion for the Ontario regulators: if the institution has CDIC coverage, it has all the operating rights and privileges of an Ontario firm.

An example may be in order. Suppose that federal policy allows trusts to buy insurance firms, but Ontario policy does not. If a federally chartered trust were to own an insurance firm (chartered federally or, say, in Manitoba) that operated in Ontario, the firm would have all the operating rights of an Ontario chartered insurance firm even though an Ontario-chartered insurance firm could not be owned by a trust. As noted earlier, Ontario can prevent all deposit-taking institutions from networking insurance on their premises, even if some of these have this right in their home provinces. In other words, insurance networking on the premises of deposit-taking institutions falls under conduct-of-business rules, to be regulated by host provinces.

### **Challenges on the Horizon**

The Committee recognizes that there may be some concerns in the application of this recommendation, among them that Quebec has its own deposit insurance system and that Ontario may wish to retain its so-called "equals approach". We shall deal with each of these, beginning with the equals approach.

#### ● *The Equals Approach*

As noted earlier, under Ontario's equal approach, a trust company operating in Ontario is subject to Ontario regulatory and operational oversight not only in Ontario but in other provinces as well. In other words, all trust companies even those chartered federally, must in effect manage their business inside and outside Ontario according to Ontario law. Because the Ontario market is so critical, Ontario regulation and supervision effectively dominates the trust industry, at least for those institutions that wish to access the Ontario market.

The Committee's view is that this is unacceptable and must come to an end.

While decrying the equals approach, the Committee sympathizes with the aspects of the underlying rationale. Basically the rationale is two-fold. First, Ontario has been influenced by the spate of recent failures both in Ontario and elsewhere. Hence, it attaches very high importance to

effective regulatory oversight, one result of which is very tough provisions with respect to matters such as self-dealing. Second, as noted by the Conference Board in their submission to the Committee, the equals approach protects Ontario against the potential flight of financial institutions and financial activity to provinces with easier rules.

In the Committee's opinion, neither of these rationales is, in any fundamental way, inconsistent with the above proposal. Indeed, the opposite is true. Effectively, what Ontario is signalling by way of the equals approach is the need for some minimum acceptable standards with respect to issues such as capital adequacy and corporate governance. This need also underlies our proposal. Issues may arise in terms of the degree of vigilance desired. However, the BCE Inc. approach to self dealing (Recommendation 44) is surely as stringent as the Ontario rules. Therefore, the Committee is optimistic that Ontario can be brought on side in terms of these proposals to enhance the national dimension of Canada's financial markets.

## RECOMMENDATIONS AND OBSERVATIONS

58. **Host-province conduct-of-business rules shall not have extra-territorial effect, that is, they shall not be applied in a way that affects operations outside the province. Ontario's "equals approach" runs counter to this principle. The Committee is optimistic that its earlier recommendations relating to self-dealing along with the minimum acceptable capital adequacy standards and the federal-provincial accord on regulation will meet Ontario's concerns.**

- **QDIC**

The concern relating to Quebec is quite different in nature because this province has its own system of deposit insurance. In principle, Quebec could march to its own drummer in terms of regulatory oversight. In practice, however, the opposite appears to be the case. Quebec is an active participant in the interprovincial consultative and harmonization process (the Conference of Provincial Ministers Responsible for Financial Institutions). Second, harmonization and collaboration between the CDIC and the QDIC are a *fait accompli*. From the testimony of Mr. Ronald McKinley, Chairman of the Board of the CDIC: "The plans are essentially the same and we work well with that organization. It has been helpful to us and vice versa." Thus, capital adequacy standards are probably not at issue. Third, the Committee assumes that if our recommendation for networking of insurance is accepted, Quebec will allow institutions chartered elsewhere (e.g. the National Bank) to have the same privileges as the Caisses populaires. This would represent tangible evidence that Quebec has bought into the notion of a national market. Fourth, when Quebec-chartered institutions operate in other provinces they are covered by CDIC. Finally, the fact that Quebec has its own deposit insurance system also implies that the province is the ultimate guarantor so that it must bear the costs of regulatory or institutional failure. This alone will ensure regulatory vigilance. Even though Quebec does have legislation in place that incorporates different powers than those currently in place in other jurisdictions (including the federal jurisdiction), the Committee sees nothing in Quebec's overall approach to the financial sector that would point in the direction of anything but full cooperation with the goal of enhancing national markets.

### Encouraging Developments

In advancing this proposal—designated jurisdiction/mutual recognition/provincial treatment—the Committee is aware that aspects of this concept has already caught on in some provinces. For example, in the New Brunswick *Loan and Trust Companies Act*, passed in 1987, the provincial government is allowed to classify any Canadian province or territory as a "designated jurisdiction". Financial institutions chartered in designated jurisdictions and federally incorporated companies will

be primarily subject to regulation by their home authorities. The administrative and enforcement provisions of the Act continue to apply but companies from designated jurisdictions will be exempted from the investment and business provisions of the New Brunswick legislation. The designation of jurisdictions is made on the basis of the adequacy of the home province's legislation and supervisory procedures. This is exactly what the Committee believes must be extended across the country.

A second development is worthy of note. British Columbia's *Financial Administration Act* of 1989, which is to be proclaimed in 1990, also contains a form of the designated jurisdiction rule. However, in designating a jurisdiction the government may take into account whether the other province provides B.C. incorporated firms with reciprocal treatment. The Committee's interpretation of the B.C. reciprocity provision is that firms chartered in Ontario, where the equals approach is in effect, are unlikely to benefit from the designated jurisdiction provision. This sort of retaliation is bound to intensify unless effective alternative measures are put in place. In turn, this implies that time is of the essence in terms of moving toward a truly national financial market.

## RECOMMENDATIONS AND OBSERVATIONS

59. The Committee wishes to emphasize that New Brunswick and British Columbia legislation already incorporate the designated jurisdiction concept. In terms of New Brunswick, for example, the provincial government is allowed to classify any Canadian jurisdiction (on the basis of the adequacy of its regulatory and supervisory standards) as a "designated jurisdiction". Financial institutions chartered in such designated jurisdictions will be subject primarily to regulation by their home authorities. Moreover, companies from designated jurisdictions will be exempted from the investment and business provisions of the New Brunswick legislation. This is exactly the model that needs to spread across the country.



## **PART III**

### **CONCLUSION**

---

#### **CHAPTER 7**

##### **Toward a National Market in Financial Services**

The preceding chapters present the Committee's assessment of the challenges facing Canada's financial system and our recommendations in terms of how the system ought to respond. Underpinning these recommendations is a recognition that the financial sector is undergoing such rapid transformation that it would be foolhardy to constrain the system to evolve in a pre-conceived or pre-determined direction. Money is so mobile, instruments so creative and ideas so fungible that adaptability has to be a key characteristic of a financial system. On the other hand, the Committee also recognizes the substantial social and institutional capital embodied in Canada's existing financial institutions and environment. Thus, wherever possible, our distinct preference was to build upon these existing strengths.

With these precepts as backdrop, entrenching both competing ownership structures for deposit-taking institutions followed rather naturally. Moreover, the Committee came to the decision that to the extent that the playing field between banks and trusts was unlevel, the tilt related to powers, not to ownership structures. Accordingly, we took the bold initiative of recommending the Bank Holding Company structure. However, this initiative is bold only if the comparison is to what the banks have traditionally done. If the frame of reference is what the big trusts and their corporate owners can do or to what the Mouvement Desjardins can and does do, then the initiative falls in the more modest category of an appropriate levelling of the playing field. In a world where competitive advantage is difficult to come by, the Committee believes that Canada has to lever off its strengths. And one of our strengths is the financial sector.

Thus, the BHC concept unleashes the latent power of the banks and transfers to their management, their directors and shareholders the decision as of whether and how to make use of these new powers and opportunities. Finally, the requirement that these Bank Holding Companies be widely held was considered by the Committee as a further plus since BHCs have the potential to serve as a bulwark against the concentration of economic power in Canada in the hands either of a few influential families and/or of foreign interests.

While many of the recommendations are similar to those of our 1986 Report, one area where the Committee reversed itself was in terms of the burden of proof for self-dealing, whether owner or management/director related. Our earlier approach was essentially that self-dealing was allowed, apart from certain prohibited transactions. Our present approach is essentially that no self-dealing is allowed unless explicitly sanctioned. The Committee's view is that we have finally got it right. If

individuals or corporations wish to enter the finance sector, this has to be because they want to be financial players over the longer term. Phrased differently, the above proposals effectively close off the possibility of entering the financial sector in order to promote related commercial activities. This is the appropriate approach in its own right and it is also appropriate given the very flexible structure that the Committee is recommending.

In framing the recommendations with respect to the design of the Canadian financial system, the Committee did not operate from a position of ensuring that appropriate trade-off were carved out across the pillars in terms of what each wanted and what the Committee recommended. Upon reflection, however, a balance of sorts did emerge. The banks wanted the trusts to be widely held. The Committee said no. The trusts wanted to be able to be called banks. The Committee said no. The insurance companies wanted to be immune from takeover by deposit-taking institutions. The Committee said no.

On the positive side of the ledger, we have affirmed the existing ownership regime for trusts and effectively made them banks in everything but name. In terms of the banks, we have responded to their perennial concerns about extending the definition of banking to include various ancillary activities by creating a BHC structure which gives them a veritable *carte blanche* with respect to commercial activities, ancillary or otherwise. Mutual insurance companies can not only create downstream holding companies, but they can now roll their trust companies into new Schedule III banks.

The Committee has no illusions that our recommendations will constitute a permanent solution to financial sector reform. This was not our goal. Indeed, it would have been inconsistent with our underlying premise relating to the incredible pace of financial sector evolution. Rather, our approach was driven by a desire to provide, over the medium term, ample flexibility for each sector to expand and to innovate, building on its existing strengths. We believe we have accomplished this objective.

Two other concerns loomed large in our analysis and/or recommendations. The first relates to the issue of foreign entry into the financial sector. Without taking sides on the issue, there is no question that the FTA and the AMEX charter have generated concern in terms of both present and future policy. We are the first to recognize that our observations and recommendations in this area are but initial steps. What is clear, and what we wish to convey, is that there is an urgent need for federal policy to clarify the basic ground rules.

The final issue of the Committee's focus may well be the most important, namely our determination to create a truly national market in financial services. The Committee, in its recommendations, is quite tolerant of provincial initiatives and experimentation. So was our 1986 Report. However, the time has now come for the federal government to take the lead in terms of the evolution of the financial system. We believe that the above recommendations will not only restore this leadership role to the federal government but as well will set in place a process whereby institutions operating nationally will opt increasingly for federal rather than provincial charters. In any event, creating a single national market for financial services has to be an integral part of the federal government's regaining the leadership role in terms of Canadian financial sector policy.

The Committee wishes to conclude with one last recommendation relating to the goal of achieving a single national market for financial services. It is our impression, based on the evidence presented to us, that all the players believe that this is an idea whose time has come. So do Canadians. So does the Committee.

Therefore, the impediment to a single market must reside somewhere in the policy arena—either in the lack of political will on the part of the federal and provincial governments or in the admittedly complex federal/provincial and interprovincial jurisdictional overlaps. The Committee does not have much time for these negative-sum jurisdictional niceties. Consumers and institutions

are suffering from this lack of direction. So is the ability of our major financial players to make inroads internationally. The Committee believes that the time is ripe for all interested parties to bring the regulators and policymakers into line. Hence, as a concluding comment, fully consistent with the title of this Report, the Committee recommends:

## **RECOMMENDATIONS AND OBSERVATIONS**

- 60. The Committee urges all interested parties—consumers of financial services, financial institutions, provincial governments, regulators, and the federal government—to commit themselves publicly to the eminently reasonable and critically important goal of achieving a single national financial market by 1992.**





## APPENDIX A

### 1986 REPORT RECOMMENDATIONS

---

#### **PREFACE AND OVERVIEW: TOWARDS A MORE COMPETITIVE FINANCIAL ENVIRONMENT**

#### **PART I CONSUMER PROTECTION AND FINANCIAL INSTITUTION STABILITY**

##### **A. A PERSPECTIVE ON THE REGULATORY PROCESS**

Introducing Discipline Throughout the System

The Four Pillars

Regulation by Function

FHCs and the Four-Pillar Approach

Centralizing Regulatory Functions

1. The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce views the historical evolution of federal and provincial roles in the regulation of the Canadian financial sector as an important ingredient of Canada's social capital. Hence, the reform of the Canadian financial sector should, as much as possible, respect the existing institutional and federal-provincial division of powers and responsibilities.
2. Accordingly, the Committee opposes the consolidation of regulatory/supervisory powers in a single, all-powerful regulatory agency.
3. Ensuring consumer protection and institution stability is best achieved by the introduction of greater discipline with respect to all four regulatory components — the Canada Deposit Insurance Corporation (CDIC), the primary regulators, the auditors and corporate governance — rather than placing excessive reliance on any one component.
4. If concerns such as solvency and self-dealing are to be addressed effectively, there must exist primary regulators with authority over the entire operations of the institution. Thus, the Committee favours the present system which aligns regulators and institutions according to the institution's core function. This practice of assigning separate primary regulators to each core function has come to be known as the "four-pillar" approach.

5. The forces of competition and technology are inducing financial institutions to undertake cross-pillar activities — activities that fall outside the competence and jurisdiction of the primary regulator. Given that the line of demarcation between various types of financial instruments is progressively more blurred, it is neither possible nor desirable to restrict an institution's activities to its core function. However, any such cross-pillar activities must be subject to monitoring by one of the primary regulators.
6. Thus, the challenge is to ensure that each dollar deposited with an institution is regulated somewhere while at the same time ensuring that this does not lead either to regulatory overlap or to the "un-levelling of the playing field".

## B. DEPOSIT INSURANCE

7. The CDIC should be constituted as a separate institution with its own board of directors drawn from both levels of government, the private sector and member institutions.
8. The CDIC will function as an insurer. Its role shall be one of administering the deposit insurance funds. Since these funds are financed through premiums from insured institutions, the CDIC shall have the responsibility of acting as agent for these member institutions in managing and protecting the assets of these funds, for the ultimate benefit of insured depositors.
9. In the normal course of events the CDIC will delegate its regulatory powers to the primary regulators. In return, the primary regulators will be required to establish a set of arrangements that would operate as an "early warning system" to signal those institutions that may be experiencing problems.
10. The CDIC would become directly involved in the supervision and regulation of the institutions identified as potential problem institutions by the early-warning system. The range of powers that the CDIC would have in order to restore these institutions to financial health would include the authority to alter leverage ratios, the authority to issue cease and desist orders with respect to selected activities and/or practices and the authority to assemble its own qualified team of examiners.
11. If the CDIC determines that an institution is no longer insurable, this information will be communicated immediately to the relevant primary regulator and to the responsible minister. Normally, this would trigger the process of winding down that institution.
12. The possibility exists, however, that the government responsible for the institution will want to keep it in operation in spite of the fact that the CDIC deems it to be no longer insurable. The Committee believes that this is the government's prerogative. However, we also believe that, in all such cases, the CDIC's exposure with respect to such an institution must be limited as of the date of the notice to the relevant minister that the CDIC has determined that the institution is no longer insurable. Thus any further liabilities or exposure must be the responsibility of the relevant government.
13. The level of deposit insurance should remain at \$60,000 until the reconstituted CDIC is in place and operating for at least one full year. Beyond this period, a majority of the Committee is in favour of full insurance up to \$25,000 and 80 per cent insurance for the next \$50,000.



14. The CDIC should operate on the basis of separate "pools" — one for banks, one for trust companies and one for credit unions. Losses by a member institution would be made up by a series of surcharges levied on other members of the same pool. The rationale for these segregated funds is that they will encourage a desirable degree of industry self-regulation. The CDIC would welcome the Canadian Life and Health Insurance Association (CLHIA) and the securities industry as members, but the Committee recognizes that these sectors prefer, at present, to operate their own consumer protection plans or funds.
15. Finally, the Committee views deposit insurance as a privilege, not a right. Thus, the CDIC must have the authority to set standards for insurability and, indeed, to refuse insurance to those institutions which do not meet these standards or whose primary regulators do not follow CDIC guidelines.

## C. INCREASING THE EFFECTIVENESS OF PRIMARY REGULATORS

### Exercising Existing Powers

16. To a considerable degree, the recent problems in the financial sector appear to reflect not so much an inadequate range of regulatory powers as an inadequate exercise of existing powers. To the extent that this is the case, it is important that legislators do not react to recent events by endowing regulators with unnecessary and unwarranted powers.

### Increasing Existing Powers

17. Increases in regulatory powers should be restricted to those areas where existing powers limit the ability to monitor the soundness and solvency of an institution or to restore problem institutions to financial health. They should not be utilized to supplant management's prerogative to manage and direct an institution.
18. The most serious weakness of the existing regulatory framework is the lack of procedures or mechanisms to identify problem institutions on a timely basis.

### An Early-Warning System

19. Primary regulators must be required to develop a computerized data base to serve as the building block for an early-warning system. Other components of the system would include the monitoring of brokered deposits and the establishment of an institutional rating system modelled, for example, after the U.S. CAMEL system. (CAMEL is an acronym for Capital adequacy, Asset quality, Management ability, Earnings quality and Liquidity.) The CDIC would become directly involved in the supervision and regulation of institutions that fall below some minimum threshold level in terms of the rating system or, more generally, in terms of the indicators relating to the early-warning system.

## D. AUDITORS

### Upgrading Standards

### Enhancing Reporting Requirements

### Appointment of Auditors

### Auditors and Audit Committees

20. The Committee recommends that the CDIC, the primary regulators, industry representatives and the CICA work together in developing reporting and assessment standards that will reflect more accurately an institution's exposure to risk. In particular, it is important that financial statements strive to reflect the current or market values of assets. This requires more uniform reporting across institutions for non-performing loans and provisions for losses.
21. All financial institutions should be required to submit to annual audits by two firms. One of these firms should be appointed by the primary regulator. The rationale for this recommendation is two-fold: first, to enhance the independence of auditors and, second, to encourage an audit perspective that takes into account the interests of depositors as well as shareholders. Unlike a somewhat similar recommendation by the House of Commons report, which would have the second auditor follow separate audit standards and report to the primary regulator rather than to management, we would prefer to have the audit and reporting standards and regulations remain as they currently are.
22. The Committee recommends that the auditors be required to attend the meetings of the institution's audit committee.
23. The present procedures whereby auditors report on inappropriate practices or procedures to the extent that they affect the institution in a "material" way place an inappropriate degree of judgemental responsibility on the auditors. The Committee recommends that the auditors be required to report to the audit committee all instances of self-dealing, malfeasance and transactions outside the apparent powers of the financial institutions, in accordance with the guidelines established by the audit committee.
24. Copies of the post-audit reports to management and the audit committee of the board of directors must be provided simultaneously to the primary regulator.

## E. CORPORATE GOVERNANCE

### Standards of Care and Diligence for Directors

25. The Committee recommends that directors exhibit, in exercising their powers and discharging their duties, a degree of skill that may reasonably be expected from persons of their knowledge and experience.
26. The Committee recommends comprehensive indemnification provisions for a director of a regulated financial institution against costs and expenses incurred in respect of a civil, criminal or administrative action to which the director was a party if the director acted honestly and in good faith with a view to the best interests of the institution and if the director had reasonable grounds for believing that his or her actions were lawful.

### Self-Dealing

#### The Green Paper Position

#### The Essence of the Self-Dealing Concern

27. The Committee rejects the Green Paper proposal for a general ban on all non-arm's-length transactions (NALTs). Rather, the objective of an approach to

self-dealing ought to be to prevent potentially "abusive" NALTs while allowing constructive ones to proceed. Toward this end the Committee proposes a three-pronged procedure that would incorporate a system of NALTs review. We also provide for appropriate regulatory oversight, safeguards, public redress and sanctions.

### **A Three-Tiered Approach to Self-Dealing**

#### **Tier One: A Selective Ban**

28. The first tier is an outright ban on a selective set of self-dealing transactions that by their very nature would jeopardize consumer protection and the stability of the institution. Here, the Committee follows the recommendation of the House of Commons report that representatives from the primary regulators, the professional associations (including lawyers, accountants, appraisers and actuaries) and the financial institutions be involved in drawing up the selective list of prohibited transactions.

#### **Tier Two: Business Conduct Review Committee**

29. Every financial institution would be required to establish a Business Conduct Review Committee (BCRC) of the board of directors to review in advance all non-arm's-length transactions to ensure that they do not either expose minority shareholders and consumers to abuse, or materially increase the risk of insolvency to the institution.
30. The BCRC will be comprised of not less than three "outside", "disinterested" or "independent" members of the board of directors. A director is deemed not to be qualified to serve on the BCRC if:
- he or she is an officer, employee, solicitor, auditor or has any professional association with the financial institution or an affiliate of the financial institution, or is a relative of any of the foregoing individuals;
  - he or she is a significant shareholder in the financial institution, i.e. holds more than ten per cent of the outstanding voting shares individually or in combination with associates; and
  - he or she has significant financial interests in or with the institution, e.g. a significant borrower.
31. As a safeguard to assure the independence of BCRC members, the Committee proposes that provision be made for interested parties to be allowed to apply to the courts to determine whether members are truly independent and thereby qualified to act. This right could be exercised by the regulators, minority shareholders or the public.
32. The role of the BCRC is to ensure that all NALTs are consistent with the prices, terms and conditions that would prevail in arm's-length transactions.
33. The BCRC should have the right to retain independent professional counsel.
34. The BCRC would be responsible for establishing procedures and guidelines to ensure that all related-party transactions are brought to its attention for pre-clearance and either approved or disallowed.
35. If the BCRC disallows any NALT, the transaction cannot proceed.



36. The Committee recommends that there be statutory requirements for all directors, senior management, auditors, solicitors and associated professionals to report all related-party transactions to the BCRC.
37. All decisions of the BCRC will be reported immediately to the auditors, to the audit committee of the financial institution and to the members of the board of directors.

#### Tier Three: Pre-Clearance with the Primary Regulator

38. The third tier is a provision for pre-clearance with the primary regulator for certain sorts of self-dealing transactions. Such transactions would include:
  - NALTs involving particularly sensitive assets such as real estate, or closely-held corporations or other generally illiquid assets for which there is no reliable independent basis of evaluation;
  - individual transactions over a certain size or cumulative NALTs over a certain percentage of assets; and
  - all NALTs for a specified period of time after the establishment of a new financial institution or upon a change in control of an existing financial institution.

#### Redress and Safeguards

39. The Committee proposes that, upon the application of a member of the public or the regulatory authorities, the legislation confer on the courts the power to set aside improper related-party transactions and to direct that the related party account to the institution for any profit or gain realized in such transaction. This type of remedy is already available under the *Canadian Business Corporation Act* (CBCA), but it should apply to all regulated financial institutions.

#### Recapitulation

40. The Committee believes that with these provisions in place, all third parties and regulators will have a high degree of assurance that any and all self-dealing transactions are in the best interests of the institution, its shareholders, and its customers and are being carried out at prices that would fairly reflect those which would occur in arm's-length or market transactions.
41. Beyond some learning period, the Committee is of the view that financial institutions will be able to cope rather well with these provisions. Undoubtedly, it will be the case that these institutions will henceforth have to conduct their affairs with considerably more concern for their customers and minority shareholders. However, this is entirely appropriate since, as will be detailed later, the *quid pro quo* is greater flexibility and maneuverability in the market-place.

### F. SELF-DEALING WITHIN A CONGLOMERATE

#### Should Holding Companies be Regulated?

42. The regulation of financial holding companies would add yet another substantial layer to the regulatory process. To the extent that the rationale for this is to control self-dealing, we believe that the concern is unwarranted given

the previous recommendations addressing self-dealing. Since there are two sides to every transaction, each episode of self-dealing will be subjected to scrutiny in at least one institution and if the NALT is designed to be between two affiliated companies it will come under the scrutiny of both BCRCs. Accordingly, the Committee rejects the Green Paper proposal for federally regulated financial holding companies.

#### **Cross-Pillar Activity and Self-Dealing**

43. Where one financial institution has a controlling interest in another financial institution operating in a different pillar, either the institution itself or its affiliate must have 35 per cent of its shares traded publicly. For financial conglomerates, if the holding company does not have 35 per cent of its shares traded publicly, all of its subsidiaries must be publicly traded to the extent of 35 per cent. Since schedule A banks, mutual companies and credit unions are, or are deemed to be, widely held they could, under these provisions, hold wholly-owned subsidiaries. The rationale for this provision is to enhance the role of corporate governance in monitoring self-dealing. A public share ownership of 35 per cent is probably sufficient to ensure that professional financial analysts will monitor the operations of the firm. This added scrutiny and increased public awareness will provide yet another incentive for institutions to ensure that their business conduct review committees function properly.
44. Where there is a difference between the percentage of shares publicly traded and the percentages of voting rights publicly traded, it is the latter that is the focus of our recommendation.

#### **Financial and Non-Financial Activities**

45. Financial holding companies should be prohibited from engaging in non-financial activities. This general ban should not preclude allowing financial holding companies from operating subsidiaries, such as data processing units, which are designed to service the needs of the financial conglomerate or that derive from or are closely related to the principal operations of the financial conglomerate.
46. Non-financial institutions should be able to engage in financial activities provided they do so through a financial holding company structure. Either the financial holding company must have 35 per cent of its shares publicly traded or else all of its subsidiaries must have 35 per cent of their shares publicly traded.

#### **G. CONFLICTS OF INTEREST**

47. The Committee is of the view that the combination of enhanced disclosure, effective corporate governance, and the establishment and monitoring of Chinese Walls represents an adequate approach to controlling abuses of conflicts of interest. This is particularly the case since many of the new cross-pillar activities will probably be undertaken through separate institutions which, in turn, will be subject to the supervision of the relevant primary regulator.

#### **H. SUMMARY**

48. The Committee is satisfied that the preceding recommendations will ensure an effective supervisory and monitoring system with respect to consumer protection, institution soundness and system stability.

## **PART II ENHANCING COMPETITION**

### **A. INTRODUCTION**

49. The Committee endorses the principles relating to competition and efficiency enunciated in the Green Paper. However, in conducting the analysis the Committee was also influenced by the following concerns:
- the ultimate role of the financial system is to transfer funds efficiently from lender to borrower;
  - government policy in the financial arena should avoid the imposition of a preconceived structure on the financial system;
  - the policy framework for the financial sector must encourage rather than inhibit innovation;
  - any set of reforms must ensure that our successful institutions remain world class and that other institutions have the flexibility to achieve this status; and
  - where possible, the reform process ought to work from, and build upon, our existing strengths.

### **B. BROADENING SOURCES OF CREDIT AND CUSTOMERS' OPTIONS**

#### **The Process of Financial Integration**

#### **An Approach to Institution Flexibility**

50. Subject to certain criteria and priorities to be detailed later, the Committee welcomes all four general approaches to financial diversification:
- within-institution expansion of powers;
  - subsidiaries;
  - upstream and downstream holding companies; and
  - networking.

### **C. EXPANDING IN-HOUSE POWERS**

#### **Commercial Lending**

- Trust Companies
  - Insurance Companies
  - Credit Unions
  - Summary
51. The present qualitative approach to investment should be replaced by a quantitative or prudent portfolio approach that would be monitored by the



investment committee of the board of directors. The essential features of this portfolio approach would be that quantitative limits would be established with respect to the proportion of the portfolio that can be invested in each type of security.

52. As far as the investment limits relating to commercial lending/leasing, the Committee is in favour of establishing an all-inclusive maximum of 20 per cent of assets for trust companies and insurance companies. It may be appropriate to have these limits escalate to the maximum levels in terms of a series of thresholds based, say, on the amount of capital.
53. Provided that the regulation of credit unions and caisses populaires outside Quebec satisfies the prudential standards established by the CDIC, the Committee is also in favour of expanding the commercial lending powers of credit unions, in phases again based on capital, up to a maximum of 20 per cent of assets. Since the regulations relating to credit unions are essentially in the domain of the provinces, this recommendation is directed principally to the CDIC in terms of the conditions on which it should be willing to accept credit unions for deposit insurance, other prudential considerations assumed to be in order.

#### **Other Cross-Pillar Activities**

54. There is probably scope for allowing greater in-house expansion of powers into other cross-pillar activities, provided that they are regulated or monitored by the responsible primary regulator. The Committee's approach is to be flexible unless a case can be made that such an expansion of in-house powers would run counter to the public interest.
55. The Committee concurs with the House of Commons report that life-insurance companies be allowed to act as trustee of funds payable on insurance contracts, registered pension plans and registered retirement savings plans. However, as a general rule, the Committee would prefer that institutions wishing to engage in the estate, trust and agency business do so through affiliated institutions rather than through an expansion of in-house powers.

#### **D. DIVERSIFICATION THROUGH SUBSIDIARIES**

56. Financial intermediaries should be allowed to diversify their financial activities through subsidiaries. However, subsidiaries of financial institutions should not be in the non-financial area, except to the limited extent referred to in the recommendations of the previous chapter. Moreover, the 35 per cent rule relating to publicly traded stocks will also apply: either the institution or the subsidiary must have 35 per cent of its stock publicly traded.
57. Equity investment in subsidiaries must be deducted from base capital in order to avoid double leveraging. A 20 per cent ownership stake in a subsidiary should be the threshold level for triggering this provision against double leveraging. This should ensure that only institutions with a strong financial base could take advantage of diversifying through subsidiaries.

#### **E. HOLDING COMPANIES**

58. Diversification across the pillars by either upstream or downstream holding companies should be permitted.

59. Double counting of capital would not be permitted, even for mutual life companies and credit unions. However, these institutions should be allowed to issue preferred stocks and subordinated debentures.
60. For institutions desiring even greater commercial lending ability, a schedule B bank should be permitted as part of a holding company. Such banks would be restricted in terms of size. To exceed these limits would be possible only if they adopted the widely-held, schedule A route. The rationale for this approach is to encourage the development of regional banks as well as to allow regional institutions to use the schedule-B bank route to diversify their assets across regions.

#### **F. NETWORKING**

61. The Committee takes a very favourable view of networking, with two provisos. Tied selling must be prohibited and networking fees should be above board and subject to monitoring by the relevant regulator.

#### **G. INTERNATIONAL ASPECTS**

62. The Committee endorses the existing approach toward foreign ownership of Canadian trust and life companies; transfer of ownership or control of existing Canadian financial institutions to foreign interests should be restricted, or at least subject to ministerial approval, but new entry should be freely allowed.
63. Given the growing internationalization of the markets for credit and capital, Canadian regulatory policy should avoid initiatives which could result in our institutions being denied access to foreign markets.
64. Mutual life companies incorporated in Canada should be deemed Canadian institutions.

#### **H. CAPITAL REQUIREMENTS**

65. The Committee endorses the generally accepted view that higher initial capital requirements are required for financial institutions, but cautions against setting these requirements so high as to unduly restrict entry.

#### **I. SECURITIES INDUSTRY**

##### **The Structure of the Securities Industry**

##### **The Increasing Foreign Penetration**

##### **The Approach of the Official Reports**

##### **The Committee's View**

66. The Committee recognizes that policy with respect to the securities industry falls under the legislative domain of the provinces. Nonetheless, the securities industry plays such a pivotal role in Canadian capital markets that no overview of the regulation of the Canadian financial system can be complete without some reference to the operations of securities markets.

67. The Committee also recognizes that the Green Paper and the House of Commons report appear in principle to be willing to include the securities industry as an integral part of their overall designs for reform. In particular, should the provinces be willing, these reports would allow securities firms to come under the umbrella of a financial holding company (the Green Paper and the House of Commons report) or become a subsidiary of a financial institution operating in a different pillar (the House of Commons report).
68. Consistent with the general approach we have taken to the opening up of the financial system, the Committee recommends, for consideration by the provinces:
- that securities firms be treated like any other financial institution in terms of being able to be part of an upstream or downstream holding company or subsidiaries of a financial institution operating in another pillar; and
  - that securities firms themselves be given powers similar to those of other financial institutions in terms of being able to acquire subsidiaries and to form downstream holding companies.
69. The Committee welcomes the call by the Ontario Task Force that the province of Ontario review its policy with respect to foreign ownership of securities firms.

## **J. CHARTERED BANKS**

### **Reserve Requirements and the Level Playing Field**

70. The fact that the chartered banks are required to hold part of their reserves in the form of non-interest-bearing deposits with the Bank of Canada serves, in effect, to levy a tax on banks relative to other financial institutions. The preferred solution is for the Bank of Canada to pay interest on these reserves. Since trust companies, for example, typically hold some of their reserves with chartered banks, the Bank of Canada might look to the interest rate paid on these deposits when determining the appropriate interest rate to pay on chartered-bank deposits with the Bank of Canada.
71. Interest should not be paid on any chartered-bank excess reserves (i.e. reserves beyond those required) held on deposit with the Bank of Canada. Together, these two provisions — interest on required reserves and no interest on excess reserves — will ensure that the Bank of Canada's ability to exercise its monetary control function will not be impaired.

### **Extending Bank Powers**

72. In principle, there is no reason why the flexible approach which the Committee has outlined for the financial system should not apply to the chartered banks. Those who would wish to constrain the chartered banks in their sphere of operations should be required to demonstrate that an extension of bank powers would be contrary to the public interest.
73. This is particularly the case for the securities industry. If the provinces move to allow foreign securities firms and merchant bankers to establish domestic operations, then the Committee believes it is essential that the chartered banks,



or at least their offshore merchant-banking subsidiaries, be allowed equivalent privileges.

74. The Committee recommends that the ownership restrictions applicable to schedule A banks remain in place.

#### **The Legislative Timetable**

75. The Committee recommends that the updating of the trust company and life insurance company legislation take priority over the 1990 Bank Act revisions.

### **K. CONCENTRATION**

76. The Committee is concerned about the degree of concentration in the financial sector. We take this opportunity to signal our intention to undertake a thorough review of the concentration issue as it relates to both the financial and non-financial sectors, including the issues raised by the commingling of financial and non-financial activities.

## **PART III FEDERAL-PROVINCIAL CONSIDERATIONS**

### **A. FEDERAL-PROVINCIAL RELATIONS AND FINANCIAL SECTOR REFORM**

77. The Committee believes that the federal government can act now upon the foregoing recommendations, confident that they respect the historical and judicial evolution of powers and responsibilities in the Canadian financial system.

### **B. JURISDICTIONAL HARMONIZATION**

#### **The Jurisdictional Mosaic**

#### **Jurisdictional Harmonization and the Legislative Process**

#### **Jurisdictional Havens and Competitive Deregulation**

#### **CDIC, CPA, and Financial-Institution Jurisdiction**

78. The Committee recognizes that the existence of multiple jurisdictions can and does complicate the operations of the Canadian financial sector. However, there may also be substantial benefits in terms of flexibility, innovation, experimentation and healthy competition. Moreover, the two most recent substantive alterations of the financial system, namely the advent of deposit insurance and the Canadian Payments Association, have been introduced in such a manner that they have served to endorse and even entrench the existing institutional and federal-provincial operating environment.

## **C. REGULATORY COORDINATION**

### **Exclusive Jurisdiction**

### **Multiple Horizontal Jurisdictions**

79. The ultimate objective of regulatory coordination should be to create a structure where regulations are sufficiently compatible across jurisdictions that the markets can in effect become national markets. Some pillars are more advanced in achieving this goal than others. Frequently, however, the stumbling block is not that coordinating mechanisms are not in place, but rather that there is a lack of policy harmonization across jurisdictions.

## **D. POLICY HARMONIZATION**

80. The Committee perceives that the institutional infrastructure designed to harmonize the financial environment at the policy level is, at present, inadequate. Accordingly, the Committee recommends that the federal government take the initiative to establish, with the provincial governments, a Permanent Committee of Ministers Responsible for Financial Institutions. This body would be responsible for achieving policy harmonization. In particular, it would be responsible for adopting a national perspective with respect to the markets in which financial institutions now operate. This global overview is essential since the Canadian financial market is much more encompassing than the domain of any one regulator or jurisdiction.

## **E. CONCLUSION**

81. The Committee concludes by reiterating its view that what is required on the federal-provincial front is not a re-design of the underlying structures or responsibilities in the financial sector, but rather a re-orientation of existing structures in order to address the challenges of the 1980s and beyond. In this sense, the federal-provincial implications arising from the preceding recommendations call primarily for renewed and creative efforts in addressing the perennial problems of harmonization and coordination.





## APPENDIX B

### A CHRONOLOGY OF SELECTED FINANCIAL SECTOR INITIATIVES SINCE MAY 1986

May 1986 - The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce presented its report "Towards a More Competitive Financial Environment".

November 1986 - Scotiabank announced its intention to enter the securities business in Quebec through Scotia Securities Inc., a wholly owned subsidiary of the Bank.

December 1986 - The Ontario Government announced that effective 30 June 1987 restrictions on investment in securities dealers by other Canadian financial institutions would be removed completely and eliminated in two stages for non-residents.

December 1986 - The Blue Paper, "New Directions for the Financial Sector", was tabled in the House of Commons.

January 1987 - The federal Government introduced a Notice of Ways and Means Motion to amend the *Income Tax Act* to provide for the establishment of International Banking Centres in Montreal and Vancouver.

February 1987 - The British Columbia Securities Commission issued a policy statement suggesting that the B.C. securities industry be opened up to ownership by non-residents, Canadian financial institutions and other Canadian entities. B.C. securities dealers would be permitted to own financial or non-financial entities and could carry on banking, trust and insurance business through subsidiaries.

June 1987 - New Brunswick passed the *Loan and Trust Companies Act* permitting the province to classify any Canadian province or territory as a "designated jurisdiction".

June 1987 - The Ontario Government lifted to 50 per cent the limitation on foreign ownership of an investment firm.

June 1987 - Bills C-42 and C-56 were enacted. Bill C-42 consolidated the Office of the Inspector General of Banks and the Department of Insurance into the Office of the Superintendent of Financial Institutions (OSFI) and increased the powers of CDIC. Bill C-56 permitted federally regulated financial institutions to own securities dealers, granted OSFI the power to halt unsound business practices and raised the financial standards of federally incorporated insurance companies.

October 1987 - The preliminary text of the Canada-U.S. Free Trade Agreement (FTA) was initialled. In terms of the provisions relating to the financial sector, each country agreed to offer what amounts to national treatment to the other country's financial institutions operating within its borders.

October 1987 - The Quebec Government released the document entitled "Reform of Financial Institutions in Quebec: Objectives, Guiding Principles and Action Plan." The paper suggested: 1) a firm could offer a complete line of financial services through subsidiaries; 2) no restrictions on financial/commercial links; 3) encouragement of self-regulation; 4) facilitation of financial networking.

November 1987 - The Quebec Government introduced Bill 74. *An Act respecting trust companies and savings companies*. The Bill would permit trust and savings companies to: 1) offer investment counselling and portfolio management services and to sell securities; 2) network other financial services; 3) engage in leasing; 4) sell lottery tickets; 5) engage in other activities authorized by the Minister.

December 1987 - The federal government introduced a discussion draft of the *Trust and Loan Companies Act* based on the December 1986 Blue Paper.

March 1988 - The federal government reached agreement with the Ontario and Quebec governments on the regulation of investment dealers owned by federally incorporated financial institutions.

April 1988 - Ontario's Bill 116, *An Act to Revise the Loan and Trust Corporations Act*, came into force. The legislation introduced the "prudent investment standard", expanded the investment powers of trust and loan companies, increased consumer and commercial lending powers of trust companies and permitted leasing. It also introduced the "Equals Approach", which has extraterritorial effects on any trust company operating in Ontario.

June 1988 - The Ontario Government removed the remaining restrictions on foreign ownership of investment dealers.

July 1988 - The Bank for International Settlements (BIS) Agreement on capital requirements was signed by representatives from ten member countries including Canada. One of the objectives of the Agreement is to reduce "a source of competitive inequality among international banks." Under the Agreement banks from the signatory countries are expected to achieve a capital to risk-adjusted assets ratio of 8 per cent by the end of 1992 and an interim target ratio of 7.25 per cent by 1990.

October 1988 - Ministers responsible for financial institutions from the four western provinces of British Columbia, Alberta, Saskatchewan and Manitoba signed the Information Sharing Agreement. The agreement provided for the exchange of information, cooperation and consultation among regulators and notification of special examinations of financial institutions.

November 1988 - The Government issued an Order-in-Council approving in principle a license for American Express to operate a Schedule II bank in Canada. However, the Minister of Finance announced in February 1989 that issue of the letters patent permitting American Express to commence banking operations would be delayed for up to one year to allow the Government time to introduce and pass new financial institutions legislation.

December 1988 - The provincial ministers responsible for financial institutions met in Quebec City and agreed to develop an accord governing the supervision of financial institutions based on the agreement reached by the four western provinces in October 1988.

April 1989 - The provincial governments signed an agreement on sharing of information necessary for supervision of financial institutions. The information sharing agreement is based on the principles established in the accord signed by the four western ministers in October 1988. It was also agreed that the federal government should be invited to join an information sharing agreement with the provinces.

May 1989 - The Quebec Government introduced Bill 134 permitting market intermediaries, such as insurance agents and brokers, claims adjusters, financial planners, securities dealers and advisers, to hold multiple licenses to carry on activities in more than one financial field.

June 1989 - The British Columbia Government introduced two bills governing the regulation of financial institutions. The *Financial Institutions Act* applies to all provincially regulated financial institutions but corporate law issues for credit unions are provided in the *Credit Union Incorporation Act*.

June 1989 - The Chairman of the House of Commons Standing Committee on Finance and the Insurance Brokers of Ontario claimed that the practice by banks of referring clients to insurance companies was illegal. The Superintendent of Financial Institutions, Mr, Mackenzie, stated that the practice did not contravene the *Bank Act*.

August 1989 - A group representing European Community bankers identified Canada as one of the countries which impose restrictions on the volume of foreign banking. The EC's Second Banking Directive requires that negotiations be entered into with countries which discriminate against EC banks.

August 1989 - At the third meeting of the Conference of Ministers Responsible for Financial Institutions in Moncton it was agreed: to set up a life insurance compensation scheme, if necessary; to work toward uniform reporting, auditing and accounting standards; to develop a uniform capital adequacy test and common set of quantitative investment rules; and to limit trust activities to trust companies. The importance of meeting with the Federal Minister of State for Finance was emphasized.

December 1989 - The European Community adopted the Second Banking Directive, which will establish a single European banking market on 1 January 1993. Third countries are expected to provide EC banks with national treatment and market access comparable to that accorded the outside country's institutions in the EC.

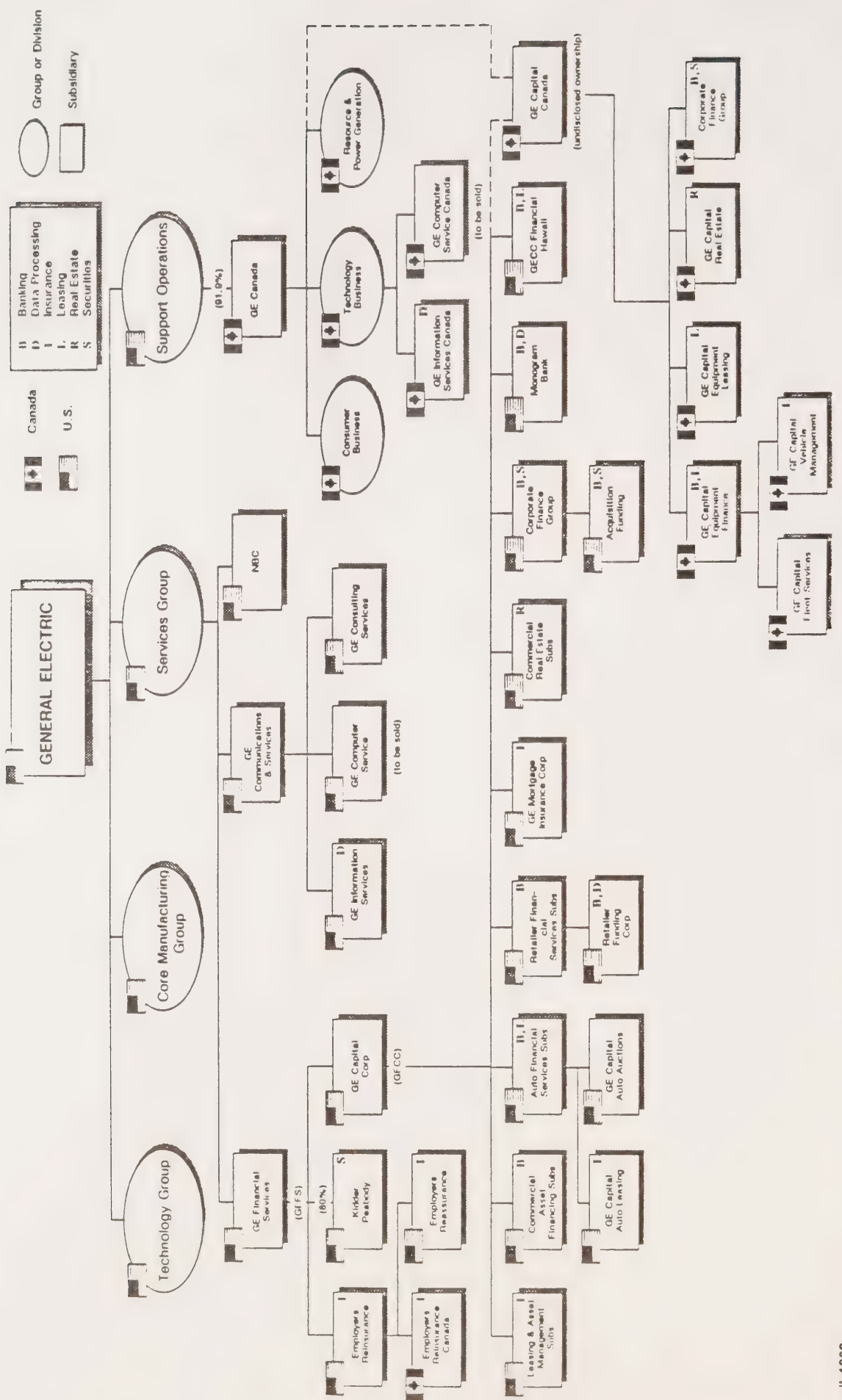




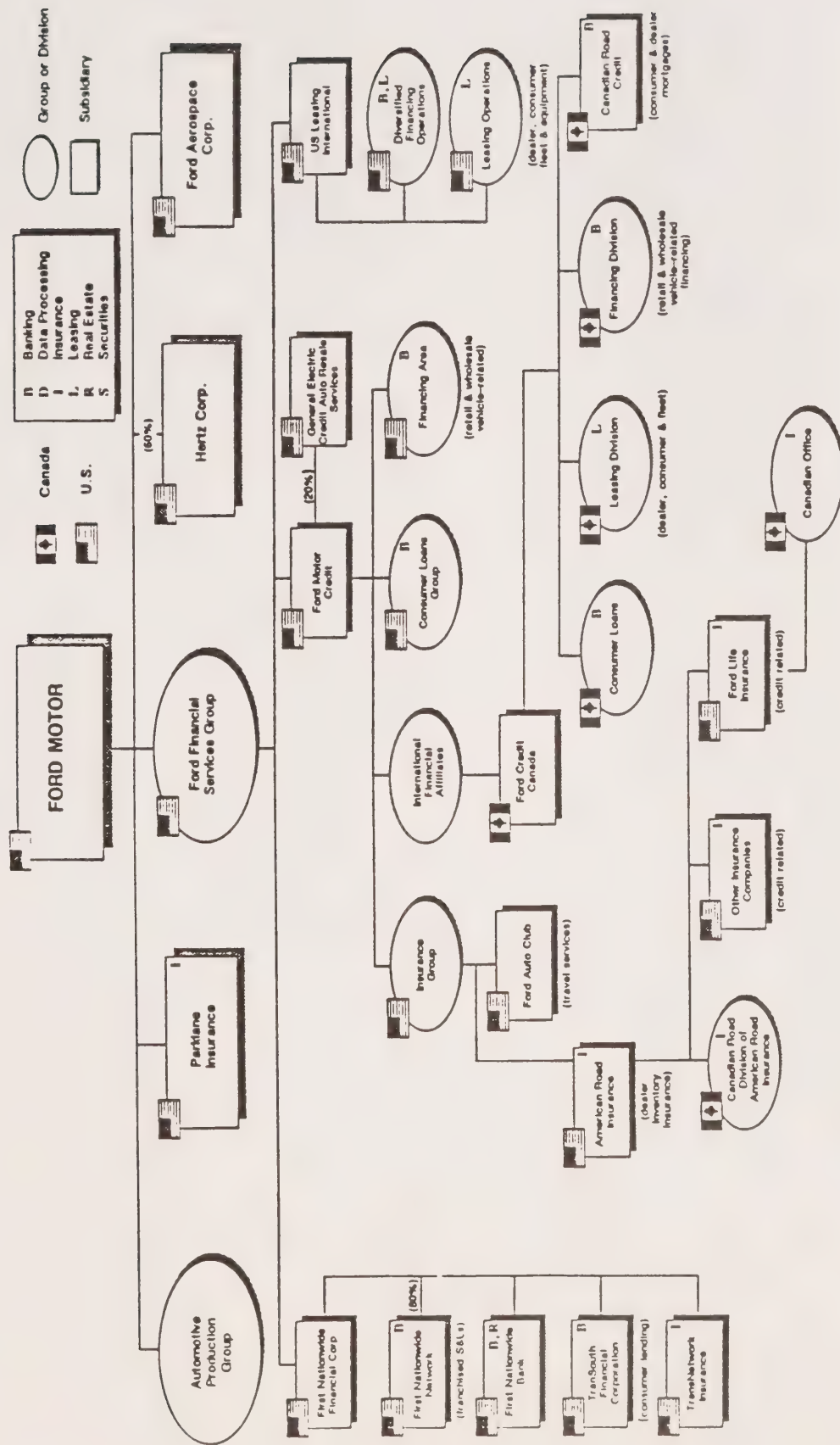
## **APPENDIX C**

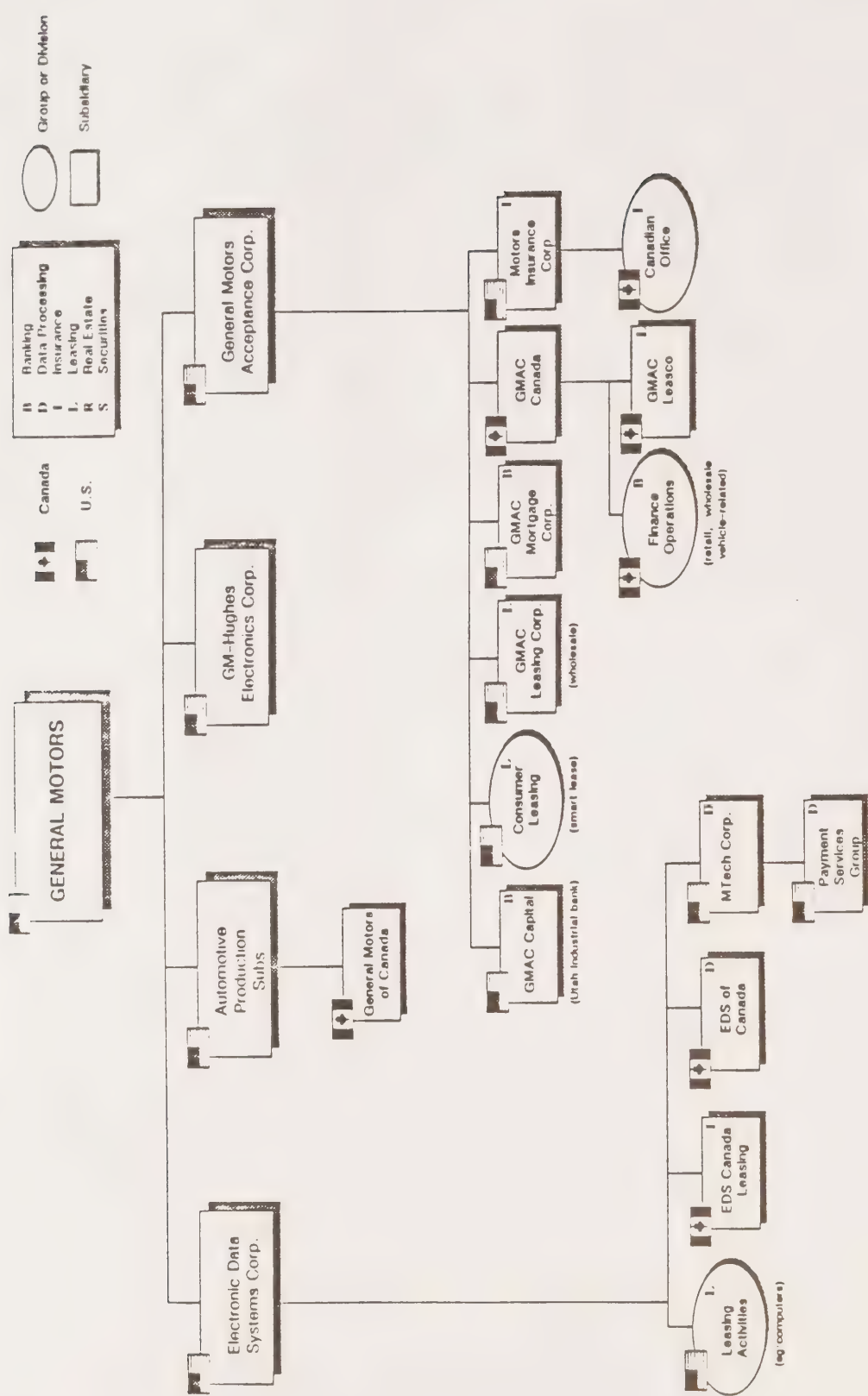
### **ORGANIZATION CHARTS: U.S. IN-HOUSE BANKS**

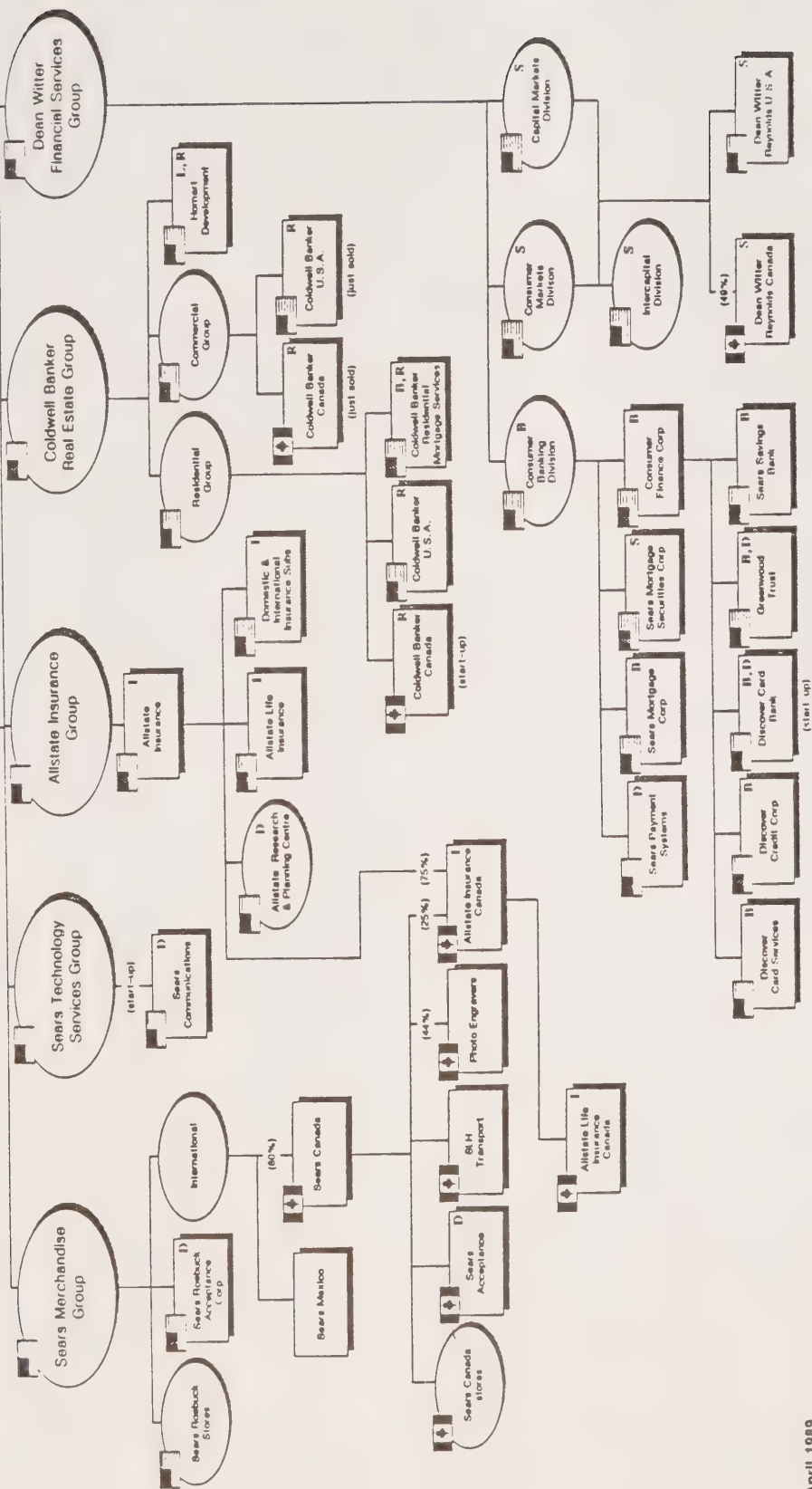
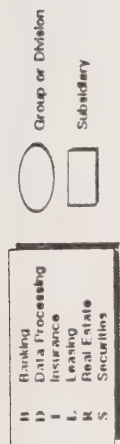
- C.1    General Electric**
- C.2    Ford Motor Company**
- C.3    General Motors**
- C.4    Sears**
- C.5    American Express**



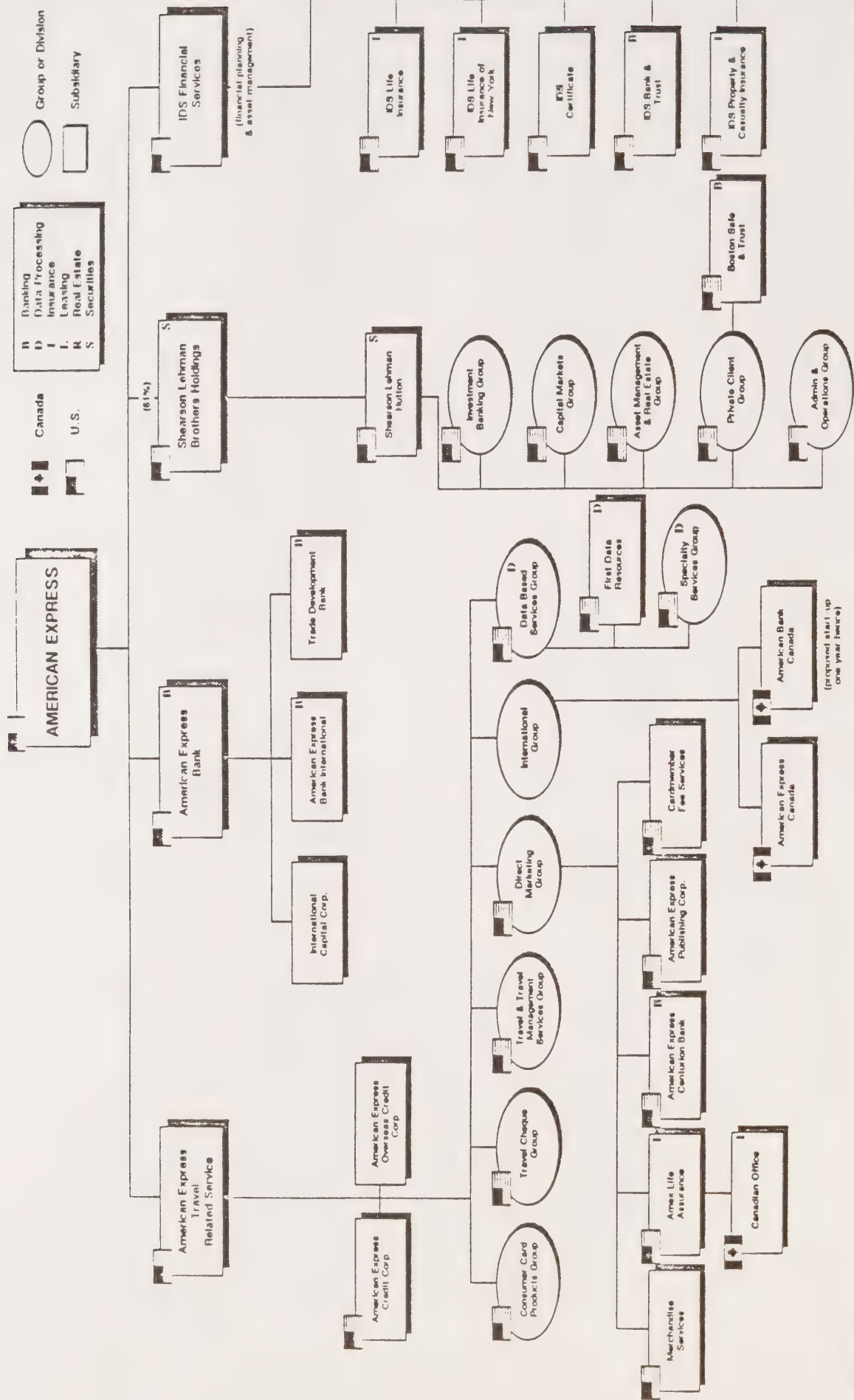












## APPENDIX D

### A GUIDE FOR FOREIGN BANKS

*Information on incorporating foreign bank subsidiaries and registering representative offices under the provisions of the Canadian Bank Act*

*Prepared by the Office of the Superintendent of Financial Institutions*

#### **II. Basic Criteria for Ownership of Foreign Bank Subsidiaries**

This section outlines the criteria that generally must be met in order to establish foreign bank subsidiaries. In particular cases, criteria, beyond what are outlined in this document, may also apply.

Prior to stating the basic criteria applicable, it may prove useful to outline the statutory provisions pertaining to competitive banking in Canada and favourable treatment abroad for Canadian banks which are outlined in paragraph 8 (d) of the Act.

“Notwithstanding subsection 7(2), letters patent incorporating a bank shall not be issued ...

(d) where the bank thereby incorporated would be a foreign bank subsidiary, unless the Minister is satisfied that it has the potential to make a contribution to competitive banking in Canada and that treatment as favourable for banks to which this Act applies exists or will be arranged in the jurisdiction or jurisdictions in which the foreign bank or foreign banks applying for letters patent or on whose behalf the application for letters patent has been made principally carry on the business of banking, either directly or through a subsidiary.”

The following criteria pertain to the applicant, which is generally the foreign bank and, if applicable, the entity through which most of the organization's banking business is conducted. These criteria are listed for informational purposes only. Though these criteria are deemed to be generally desirable, the Minister of Finance along with the Governor-in-Council, in the case of letters patent, and Parliament, in the case of a special act, have the ultimate responsibility for approving applications.

##### **1. The applicant must be a foreign bank.**

Foreign banks are defined in subsection 2(1) of the Act. All potential applicants should review the definition, then discuss the matter with the Office of the Inspector General of Banks, and, if necessary, seek legal counsel. Two guidelines may be helpful in determining whether or not an applicant is a foreign bank. One, the applicant should be considered a bank by the regulatory authorities in its home jurisdiction. Two, the applicant should generally be in the business of lending and borrowing money, with the latter including the acceptance of deposits transferable by order.

##### **2. The applicant should be of sufficient asset size to support a foreign bank subsidiary in Canada.**

In addition to having sufficient assets, the applicant should also have international banking expertise.

3. The applicant should have had a favourable earnings record over the last 5 years.

In this regard, there will be no attempt to employ as a floor a specific return on capital or on assets. Instead, the applicant should be able to demonstrate that, on the basis of an international comparison, its earnings record has been relatively good.

4. Ownership of the applicant should be widely held.

This criterion follows from the government's basic banking policy which imposes a particular limit, namely ten per cent, on individual shareholdings in Schedule A banks. As a guide, there is a stated preference for widely held ownership of the applicant where no one shareholder (and those associated with him) effectively controls the bank. Nonetheless, there may be exceptions, for example, if the applicant is owned or controlled by a foreign government.

5. The home jurisdiction should report favourably on the applicant.

There are two requirements that might apply in this regard. If the applicant is required to have regulatory approval from its home jurisdiction in order to win a foreign bank subsidiary in Canada, evidence of such approval must be included with the application. If the applicant is not required to have such regulatory approval, the application should contain a statement to this effect from the appropriate regulatory authority in the home jurisdiction. In all cases, the applicant should submit a certificate of good standing from its home jurisdiction. The basic form of such a certificate is outlined in Appendix 1. The supervisory authority may be asked to provide comments beyond those contained in the certificate.

6. The applicant should be well supervised in its home jurisdiction.

The applicant should provide information on the type and scope of supervision that applies in its home jurisdiction and thereby demonstrate that it is well supervised.

7. The applicant must demonstrate that Canadian banks receive or will receive similar competitive opportunity to that afforded indigenous banks operating in the home jurisdiction.

The applicant should provide a written statement from the appropriate regulatory authority in the home jurisdiction stating the nature of the reciprocal banking provision. The form of this statement is outlined in Appendix 2. In this regard, the home jurisdiction is that in which the bank principally carries on the business of banking. (Refer to paragraph 8(d) of the Act.) Information, beyond that contained in the statement, may be required.

8. The applicant must be able to demonstrate a potential to make a contribution to competitive banking in Canada.

The informational requirements, which basically pertain to a business plan for the Canadian operation, are outlined in section VI of this document. (Refer to paragraph 8(d) of the Act.)

9. The applicant is expected to provide a letter of comfort with regard to the foreign bank subsidiary.

The form of the letter of comfort is outlined in Appendix 3. Should there be any doubt as to the meaning or intent of these requirements, the applicant should consult with the Office of the Inspector General of Banks. For example, there may be cases where the jurisdiction of incorporation is not the jurisdiction in which the bank principally carries on the business of banking. As a result, there may



be different home jurisdictions depending on the criterion in question. Further, there may be a need to consider the form of a given requirement as a result of particular circumstances.

Another area of note pertains to joint ownership of a foreign bank subsidiary by a number of foreign banks. Such joint ownership is permissible under the Act. In such cases, however, it would generally be expected that there would be a lead investor or principal owner. Consultation should be undertaken with the Office of the Inspector General of Banks to determine the means of meeting the requirements in cases where there is more than one foreign bank applicant.

In concluding this section, it should be noted that the basic criteria for ownership of a foreign bank subsidiary are designed to be sufficiently flexible so as to facilitate the implementation of the government's banking policy in a fair and reasonable manner.



## APPENDIX E

### GLOSSARY OF TERMS AND ABBREVIATIONS

#### **AFFILIATE COMPANY**

An operating corporation, related to other operating companies through common upstream ownership is considered to be affiliated. The activities of affiliated companies may be totally unrelated.

#### **BCRC**      Business Conduct Review Committee

This is the name given to a committee of independent directors empowered to review a firm's activities. It constitutes a form of corporate governance.

#### **BIS CAPITAL ADEQUACY STANDARDS**

This risk-based system of standards agreed to by the major banking countries is designed to judge the adequacy of bank capital in relation to the assets that it supports. By the end of 1992, banks from signatory nations must hold capital equal to 8 per cent of their risk adjusted assets. The standards require that at least 50 per cent of capital be comprised of common shares, preferred shares and disclosed reserves. Assets are weighted according to their riskiness; for instance cash or government bonds of certain OECD countries have a zero risk weighting while real estate or other claims on the private sector are weighted at 100 per cent.

#### **BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS (BIS)**

This is an international organization of central banks, established in 1930 to handle war reparation payments. It now acts as a provider of short-term liquidity to central banks in need, operates the private ECU clearing and settlements system, and acts as agent for several organizations of the European Community. It is a major forum for promoting cooperation among central banks and other international organizations.

#### **BLUE PAPER**

*New Directions for the Financial Sectors*, tabled in the House of Commons by the Honorable Thomas Hockin, Minister of State for Finance, on December 18, 1986.

#### **CBA**      Canadian Bankers' Association

#### **CCB**      Canadian Commercial Bank

#### **CDIC**      Canada Deposit Insurance Corporation

#### **CLHIA**      Canadian Life and Health Insurance Association

#### **CAPITAL**

The sum of shareholders' funds invested in a company that represents their proprietary interest in that company.

#### **CLOSELY HELD OWNERSHIP**

The ownership of a company is closely held when a single shareholder or a limited number of shareholders can exert control over its activities. As we have used the term in this report, it generally refers to holdings greater than ten per cent.



## **CO-INSURANCE**

This is a deposit insurance system in which only a proportion—say, 80 or 90 per cent—of an eligible deposit is insured thus requiring depositors to bear a degree of risk. Under some proposals, co-insurance would apply only to deposits above a certain minimum.

## **COMMERCIAL LINKS**

Such a link exists when a financial institution is associated through ownership with a commercial enterprise. A financial enterprise has an upstream commercial link if a commercial enterprise owns more than ten per cent of the shares of the financial institution.

**COMP CORP** The Canadian Life and Health Insurance Compensation Corporation  
The administrator of the life insurance protection plan.

## **CONFLICT OF INTEREST**

Situations which arise in a financial institution in the performance of its intermediary role, in which it must choose between its own interests and those of clients, or between the interests of different clients. Conflicts of interest do not generally threaten the solvency of a financial institution, but they do threaten the interests of clients.

## **CORPORATE GOVERNANCE**

This represents a form of regulation internal to the institution. The management and directorate of a financial institution are structured, and internal rules and regulations are formulated, to monitor and direct corporate behaviour. An example is the institution of, and powers given to, committees of boards of directors to supervise various aspects of the business of financial institutions. Examples include: audit committees and committees to oversee non-arm's-length transactions.

## **CROSS-OWNERSHIP**

The ownership of two or more types of financial institutions by the same ownership interests, possibly through a holding company structure, constitutes cross ownership. An example is bank ownership of investment dealers.

## **DOUBLE LEVERAGE**

Capital is subjected to double leveraging when the common stock or subordinated debt eligible to be counted as part of the capital base of a financial institution is owned by another financial institution but not deducted from the capital base of the owning institution for purposes of determining its leverage ratio for lending. In effect, both the parent and the subsidiary are able to use the same capital to leverage their assets.

## **DOWNSTREAM HOLDING COMPANY**

This is a corporate structure in which an operating corporation owns one or more operating subsidiaries through the intermediate link of a holding company.

**EC** European Community

## **ESTATE, TRUST AND AGENCY FUNDS**

These are assets of trust companies managed for clients but over which the institution does not have ownership. A trust deed defines the powers that the trust manager has in administering his client's assets and the client's rights to the income generated by the assets being so administered. Similarly, the institution, subject to specific agreements, may act as agent or registrar for various types of assets.

## **EUROPE 1992**

This refers to the program of the European Community to integrate its internal market by the end of 1992.

**FTA**      The Canada-United States Free Trade Agreement.

### **FACTORING**

The process of buying notes or accounts receivable at a discount from the holder to whom the debt is owed; from the holder's point of view, the selling of such notes or accounts. When a single note is involved, the process is called "discounting a note".

### **FEE-BASED SERVICES**

Financial institutions earn most of their income by investing in financial assets which earn some rate of return. They may also earn income by providing services, for a fee, to clients. Providing special accounts, offering facilities to pay bills, etc. constitute services which are provided for a fee.

### **GLASS-STEAGALL ACT**

This U.S. Banking Act, adopted in 1933, established, among other things, the principle of separation of banking from securities activities.

### **GRANDFATHER CLAUSE**

Such a clause exempts an institution from abiding by newly introduced legislation, on the grounds that it was legally engaged in the now-prohibited activity before the law changed.

### **GREEN PAPER**

*The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion*, Department of Finance, Canada, April 1985.

### **HOME COUNTRY**

The chartering jurisdiction for a financial institution represents the home country.

### **HOST COUNTRY**

This is the jurisdiction in which an institution, chartered elsewhere, operates.

**IOSCO**      International Organization of Securities Commissions

### **IN-HOUSE POWERS**

Lending and investment business activities which may be undertaken within the corporate structure of a single financial institution constitute its in-house powers.

### **INDEPENDENT DIRECTOR**

Broadly speaking, a director of a corporation who has no other links to that firm. For example, a director is independent if he or she is not an officer of the firm or a significant owner or major client of the firm.

### **INTERMEDIATION**

There are several forms of financial intermediation: "denomination intermediation," whereby institutions obtain funds through deposits or other instruments in denominations that are different from those of the loans they make; "default-risk intermediation," whereby institutions offer to savers claims on themselves that are somewhat more insulated from losses than the individual claims that they have acquired; "term intermediation," whereby an institution supplies funds with a term to maturity different from that of the money entrusted to it; "interest-rate intermediation," whereby an institution fixes the interest rate over a given term for either the lender or the borrower without a similar arrangement being made on the other side of the ledger; and "capital-value intermediation," whereby the institution holds securities with a capital value that fluctuates while offering liabilities that can be redeemed at a fixed money value.

## **LEVEL PLAYING FIELD**

This is a term that has increasingly been used to compare the state of competitive equity between various institutions. For example, if foreign financial institutions operating in Canada have more powers than domestic financial institutions, one can say that the playing field is unlevel as between foreign and domestic financial institutions. Likewise, if an owner of a trust company can have a share position of, say, 65 per cent whereas banks have to be owned in ten per cent tranches, one may say that the playing field in terms of ownership is not level for deposit-taking institutions. And so on.

## **LEVERAGE**

This is broadly defined as the debt to equity ratio. It is an indicator of safety and stability of an institution.

## **MARKET INTERMEDIARIES**

Intermediaries who arrange for the direct purchase by investors of financial instruments. These intermediaries usually work on a commission basis.

## **NALT**      Non-arm's-length transaction

A transaction between two related parties; for example, a financial transaction between two institutions associated through ownership links or between an institution and its owners, directors, or managers. Abusive NALTs could threaten the solvency of a financial institution.

## **NARROWLY HELD OWNERSHIP**

For the purposes of this Report, see Closely Held Ownership.

## **NATIONAL TREATMENT**

As applied to financial services, national treatment requires that foreign institutions are treated no less favourably by the host country than are domestic institutions.

## **NETWORKING**

An arrangement whereby one institution provides facilities to sell the products of another institution. This may be accomplished by the one institution leasing physical space to the other institution or by cross-selling. Networking can take place between affiliated corporations or independent firms.

## **OSFI**      The Office of the Superintendent of Financial Institutions.

The federal regulator of financial institutions.

## **PILLAR**

A group of institutions performing a major financial function constitutes a pillar. The Canadian financial system is often described as consisting of four "pillars": banks, trust companies, insurance companies, and securities dealers.

## **PRUDENTIAL STANDARDS**

These are standards of corporate behaviour imposed by regulators to assure the stability and soundness of financial institutions and to protect the consumer of financial services against loss through fraud or mismanagement.

## **PUBLIC FLOAT**

See Publicly Traded.

## **PUBLICLY TRADED**

When voting shares are in the hands of the public and not in the hands of the control block, they are considered to be publicly traded.

## **QDIC**      The Quebec Deposit Insurance Corporation



## **RECIPROCITY**

Reciprocity can be defined in a number of different ways. In trade negotiations, “overall reciprocity” implies an exchange of concessions to the mutual, equal advantage of each party. In contrast, “mirror-image reciprocity” means that access to host country A’s market by outside country B’s firms is limited by the access provided to country A’s firms operating in country B. In other words, “Your firms can do in my market only what my firms can do in your market.” This should be distinguished from national treatment, where foreign-owned institutions are treated by the host country the same as domestic institutions.

## **SCHEDULE A BANK**

See Schedule I Bank

## **SCHEDULE B BANK**

See Schedule II Bank

## **SCHEDULE I BANK**

This class of bank includes the large retail banks that dominate domestic banking assets in Canada. The defining characteristic of these banks is the ownership restrictions they face. No individual or related group may own more than ten per cent of the shares of a Schedule I bank. In addition, non-American foreigners may not own collectively more than 25 per cent of a Schedule I bank.

## **SCHEDULE II BANK**

There are two types of Schedule II banks. Domestic Schedule II banks constitute a transitory type of institution—they may be closely held initially but must meet the ownership requirements of a Schedule I bank within ten years.

The other type of Schedule II bank is a foreign bank subsidiary. This bank is a closely held subsidiary of a foreign bank and may be wholly owned in perpetuity. Non-American foreign bank subsidiaries must obtain ministerial approval to open additional branches and are subject to an aggregate asset limit equal to 12 per cent of domestic banking assets.

These banks are currently subject to more stringent leveraging rules than are Schedule I banks. The move to implement the BIS capital adequacy standards will impose similar capital requirements on all classes of banks.

## **SELF-REGULATION**

This is an approach to regulation in which an association of financial institutions sets out rules and regulations by common agreement and assumes the enforcement power. The rules and regulations applying to members of the various stock exchanges are an example of self-regulation.

## **THRIFTS**

Regional banking institutions in the United States consist of savings and loan associations, mutual saving banks, and credit unions. These institutions, commonly referred to as thrifts, are the major group of institutions originating mortgages in the United States.

## **TIED-SELLING**

A transaction in which a customer is required to purchase a second service as a condition of purchasing the first constitutes a tied sale.

## **UNDERWRITING**

The purchase for resale, of a security issue by one or more investment dealers or *underwriters*. The formal agreements pertaining to such a transaction are called *underwriting agreements*.

## WIDELY HELD OWNERSHIP

A firm is widely held by a large number of investors when no single shareholder has a controlling interest. The concept of wide ownership of ten includes the proviso that investors cannot act in concert. As used in this report, wide ownership means no single investor holds more than ten per cent of a firm's shares.

---

Sources: Economic Council of Canada, *A Framework for Financial Regulation*, Ottawa, 1987  
Economic Council of Canada, *Globalization and Canada's Financial Markets*, Ottawa, 1990;  
*Canadian Financial Institutions*, Report of the Standing Committee on Finance, Trade and  
Economic Affairs, House of Commons, Ottawa, November 1985.

## APPENDIX F

### WITNESSES

Issue No.	Date	Organization and Witnesses
3	October 17, 1989	<p><b>From the Department of Finance:</b>            Mr. Nicholas Le Pan, Assistant Deputy Minister,            Financial Sector Policy Branch;            Mr. John Raymond LaBrosse, Acting Director,            Financial Institutions and Markets Division;            Ms. Louise Pelly, Legal Advisor, Financial            Institutions and Markets Division.</p> <p><b>From Jalynn Bennett Associates Limited:</b>            Ms. Jalynn Bennett, President.</p>
4	October 24, 1989	<p>11:00 a.m.            Mr. Pierre Fortier, President and Chief            Operating Officer, <i>Société financière des caisses Desjardins inc.</i>,  <i>Confédération des caisses Desjardins du Québec</i>;            Mr. Alex Radmanovich, Vice-Chairman, <i>Cabinet            des relations publiques NATIONAL Inc.</i></p> <p>11:45 a.m.            Mr. Stanley Beck, Vice-Chairman, Central Capital Corporation.</p>
5	November 7, 1989	<p><b>From the Canadian Bankers' Association:</b>            Mr. Warren Moysey, Chairman of the Executive            Council; President, Individual Bank, CIBC;            Ms. Helen K. Sinclair, President;            Mr. Léon Courville, Member, Executive Council;            Executive Vice-President, National Bank of            Canada.</p>
6	November 8, 1989	<p><b>From the Economic Council of Canada:</b>            Mr. Harvey Lazar, Deputy Chairman;            Mr. Keith Patterson, Economist;            Ms. Andrée Mayrand, Economist.</p>
7	November 21, 1989	<p><b>From the Office of the Superintendent of Financial Institutions:</b>            Mr. Michael A. Mackenzie, Superintendent;            Mr. André Brossard, Director, Rulings Division;            Mrs. Nancy Murphy, Director, Communications and Public            Affairs.</p>



- 9      November 28, 1989      **From The Canadian Co-operative Credit Society Limited:**  
Mr. Tod T. Manrell, Chairman;  
Mr. William G. Knight, Director, Government Affairs.
- From the Canada Deposit Insurance Corporation:**  
Mr. Ronald A. McKinlay, Chairman of the Board;  
Mr. Chas. C. de Léry, President and Chief Executive Officer;  
Mr. Lewis Lederman, Corporate Secretary and General Counsel;  
Mr. Jean-Pierre Sabourin, Vice-President and Chief Operating Officer.
- 11      December 5, 1989      **From the Canadian Life and Health Insurance Association:**  
Mr. P.D. Burns, Chairman;  
Mr. K. Kavanaugh, Director;  
Mr. Mark Daniels, President;  
Mr. J.P. Bernier, Vice-President and Counsellor.
- From the Trust Companies Association of Canada:**  
Mr. John Evans, President.
- 12      December 6, 1989      **From the Conference Board of Canada:**  
Dr. Charles Barrett, Vice-President, Business Research;  
Mr. Stephen Wandfield-Jones, Senior Advisor, Financial Services Research Program;  
Mr. Guy Glorieux, Director, Financial Services Research Program;
- From the Insurance Brokers Association of Canada:**  
Mr. Jack E. Lee, Vice-President;  
Mr. George E. Creek, Associate of the Insurance Institute of Canada;  
Mr. John Morin, courtier d'assurances agréé.  
Mr. Basil N. Steggle, General Manager.
- 13      December 12, 1989      **From BCE Inc.:**  
Mr. J.V. Raymond Cyr, Chairman, President and Chief Executive Officer;  
Mr. Josef J. Fridman, Vice-President and General Counsel.
- From Carleton University:**  
Professor Donald G. McFetridge.
- 14      December 13, 1989      **From Royal Trust:**  
Mr. Hartland M. MacDougall, Chairman;  
Mr. William J. Inwood, Managing Partner and General Counsel;  
Mr. Joseph P. Chertkow, Associate General Counsel.

**From Imasco Limited:**

Mr. Purdy Crawford, Chairman, President and  
Chief Executive Officer;  
Mr. Torrance J. Wylie, Executive Vice-President;  
Mr. John Bennett, Senior Vice-President;  
Mr. Brian Levitt, Partner of Osler, Hoskin and  
Harcourt and Director of Imasco Limited.

**From Simon Fraser University:**

Professor John Chant.

15 December 19, 1989

**From Power Financial Corporation:**

Mr. James W. Burns, Chairman and Chief  
Executive Officer;  
Mr. Edward Johnson, Vice-President, Secretary  
and General Counsel.

**From the Canadian Federation of Independent Business:**

Ms. Catherine Swift, Vice-President Research, Chief Economist;  
Mr. Ted Mallet, Research Analyst.

16 January 23, 1990

**From the Canadian Institute of Actuaries:**

Mr. Peter C. Hirst, President;  
Mr. James A. Brierly, Vice-President;  
Mr. Horace W. McCubbin, Chairman of the  
Committee to Develop the Role of the Valuation Actuary;  
Mr. Brian Wooding, Executive Director.

18 January 29, 1990

**From the Bank of Canada:**

Mr. John W. Crow, Governor.

**From the National Bank of Canada:**

Mr. André Bérard, Chief Executive Officer;  
Mr. Richard Carter, Vice-President and Chief Economist.

**From Le Mouvement Desjardins:**

Mr. Claude Béland, President;  
Mr. Yves Morency, Vice-President of Planning,  
*Confédération des caisses populaires Desjardins.*

20 January 31, 1990

**From the Toronto-Dominion Bank:**

Mr. Richard Thomson, Chairman and Chief Executive Officer;  
Dr. D.D. Peters, Senior Vice-President and Chief Economist.

**From the Royal Bank of Canada:**

Mr. Allan R. Taylor, Chairman and Chief Executive Officer.





## APPENDIX G

### LIST OF BRIEFS AND DOCUMENTS RECEIVED

**Appraisal Institute of Canada:** Submission to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce; January 1990

**Appraisal Institute of Canada:** Letter from Robert Mason, President, to the Honourable Sidney L. Buckwold, Chairman, Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce re: Regulation of Real Estate Appraisers; February 14, 1990

**Bank of Canada:** "Introductory Statement by John W. Crow, Governor"; January 29, 1990

**Bank of Montreal, Canadian Imperial Bank of Commerce, National Bank of Canada, The Bank of Nova Scotia, The Royal Bank of Canada and The Toronto-Dominion Bank:** Letter to the Prime Minister of Canada re: Ownership of Deposit-Taking Institutions, and Memorandum re: Ownership of Deposit-Taking Institutions; September 20, 1989

**Bank of Nova Scotia:** Letter from J.A.G. Bell, Deputy Chairman of the Board, President and COO, to Chairman, Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, re: "Competitive pricing of bank insurance products"; February 20, 1990

**Bank of Nova Scotia:** see also "Bank of Montreal..." above

**BCE Inc.:** Statement by J.V. Raymond Cyr, Chairman, President and CEO, to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce (EXHIBIT A-11); December 12, 1989

**Canada Trust Company:** see Imasco Limited

**Canada Trustco Mortgage Company:** see Imasco Limited

**Canadian Bankers' Association:** Address by Helen K. Sinclair, President, to the Kiwanis Club of Rideau (Ottawa), "Cutting the Banks Down to Size: Ownership Issues in the Financial Services Debate"; January 11, 1990

**Canadian Bankers' Association:** "Challenges: A Presentation to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce"; November 7, 1989

**Canadian Bankers' Association:** "The Right to Compete?"; February 1990

**Canadian Bankers' Association, Canadian Life and Health Insurance Association, Trust Companies Association of Canada and Canadian Co-operative Credit Society:** Letter to the Honourable Michael Wilson and the Honourable Gilles Loiselle; March 13, 1990

**Canadian Co-operative Credit Society:** see Canadian Bankers' Association

**Canadian Federation of Independent Business:** Submission to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, "Financial Industry Regulatory Reform: The Small Business Perspective" (EXHIBIT A-16); December 19, 1990

**Canadian Imperial Bank of Commerce:** see "Bank of Montreal ..." above

**Canadian Life and Health Insurance Association:** Submission to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce (EXHIBIT A-07); December 5, 1990

**Canadian Life and Health Insurance Association:** see also "Canadian Bankers' Association..." above

**Confédération des caisses populaires et d'économie Desjardins du Québec :** see "*Mouvement...*" below

**Conference Board of Canada:** "Challenges Ahead for the Canadian Financial Industry", Submission to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce (EXHIBIT A-09); December 6, 1990

**Conference Board of Canada:** Five studies submitted to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce:

"Adjusting to New Market Realities: The Canadian Financial Services Industry in Transition", by Stephen Handfield-Jones and Guy Glorieux;

"The Canadian and Japanese Financial Services Industries: Opportunities and Prospects from Mutual Access", by Tom Papailiadis;

"Harmonization of Financial Regulation in Canada", by Stephen Handfield-Jones;

"The Japanese Financial System in Transition", by Tom Papailiadis;

"Strengthening Market Access in Financial Services: The Financial Services Provisions of the Canada-U.S. Free Trade Agreement", by Paul Rochon

**Conference of Provincial Ministers Responsible for Financial Institutions:** Press Release; August 30, 1989

**Consumers' Association of Canada:** "The Reform of Financial Services in Canada - The Consumer's Perspective"; March 1990

**Desjardins:** see "*Mouvement...*" below

**Economic Council of Canada:** Submission to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce on Canadian Financial Institutions; November 8, 1989

**Economic Council of Canada:** "A New Frontier: Globalization and Canada's Financial Markets - A Statement by the Economic Council of Canada); 1989

**Economic Council of Canada:** "Globalization and Canada's Financial Markets" (Research Report prepared for the Economic Council of Canada; 1989

**Federation of Automobile Dealer Associations of Canada:** Summary Paper re: Bank Automotive Leasing; April 10, 1990

**Fortier, Pierre:** "*Projet concernant le rapport quinquennal sur l'application de la Loi sur les assurances*"; September 1989

**Fortier, Pierre:** *"Notes pour une allocation de monsieur Pierre Fortier, ministre délégué aux Finances et à la Privatisation"*, Gouvernement du Québec, Conférence interprovinciale des ministres responsables des institutions financières; Moncton; August 30, 1989

**Imasco Limited:** Submission to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, "The Future of Canadian Financial Institutions in a Globally Competitive and Evolving Environment and, in particular, the Ownership of such Institutions" (EXHIBIT A-14); December 13, 1989

**Imasco Limited:** Letter from Purdy Crawford, Chairman, President and CEO, to Senator Buckwold; January 29, 1990

**Imasco Limited, on behalf of Canada Trustco Mortgage Company and The Canada Trust Company:** "Constraints Imposed by Current Loan and Trust Legislation"; January 29, 1990

**Imasco Limited:** "Trust Bank"; January 29, 1990

**Insurance Brokers Association of Canada:** Introductory Statement to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce (EXHIBIT A-08)

**Laurentian Group Corporation:** Brief on the Legislative Framework for the Financial Services Industry; January 31, 1990

**Life Underwriters Association of Canada:** "Memorandum Regarding the Networking and Retailing of Life and Health Insurance Company Products by Banking Institutions"; September 1989

**MacKenzie, Michael A.:** see "Superintendent of Financial Institutions" below

**Mouvement des caisses populaires et d'économie Desjardins:** "Memorandum on Proposals Concerning the Regulation of Financial Institutions (Green Paper)"

**Mouvement des caisses populaires et d'économie Desjardins:** *"Notes de M. Claude Béland"*

**National Bank of Canada:** "Brief submitted by the National Bank of Canada to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce"; January 1990

**National Bank of Canada:** see also "Bank of Montreal..." above

**Office of the Superintendent of Financial Institutions:** see Superintendent of Financial Institutions

**Office of the Superintendent of Financial Institutions of Canada:** Annual Report, 1989

**Power Financial Corporation:** Submission to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, "Study on the Global Competitiveness of Canadian Financial Institutions and Ownership" (EXHIBIT A-15); December 19, 1990

**Royal Bank of Canada:** Address by M.J. Regan, Senior Executive Vice-President, to the CEOs Conference of the Canadian Life and Health Insurance Association, "Insurance: The Role for Banks"; November 28, 1989

**Royal Bank of Canada:** "Opening Statement of the Royal Bank by Allan R. Taylor" (EXHIBIT A-18); January 23, 1990



**Royal Bank of Canada:** see also "Bank of Montreal..." above

**Royal Trust Corporation:** Submission to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce (EXHIBIT A-12); December, 1989

**Royal Trust Corporation:** "Responsibility and Innovation: Toward a New Framework for the Financial Services Industry" (EXHIBIT A-13); December 1989

**Sun Life Assurance Company of Canada:** Address by John D. McNeil, Chairman and CEO, to the Individual Insurance Section of the Canadian Life and Health Insurance Association, "Why the Chartered Banks Should Be Prohibited from Entering the Life Insurance Business"; November 1989

**Superintendent of Financial Institutions:** Opening Remarks to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce; November 21, 1989

**Toronto-Dominion Bank:** Submission to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, "Statement on the Ownership of Deposit-Taking Institutions" (EXHIBIT A-17); January 31, 1990

**Toronto-Dominion Bank:** see also "Bank of Montreal..." above

**Trust Companies Association of Canada:** Address by John Evans, President and CEO, to the Actuaries Club of Toronto, "The Changing Face of Financial Services Reform: What Each Side Wants"; February 15, 1990; December 1989

**Trust Companies Association of Canada:** Submission to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce (EXHIBIT A-08); December 1989

**Trust Companies Association of Canada:** see also "Canadian Bankers' Association..." above

**Wilson, Michael H., Minister of Finance:** Letter to Warren Moysey, Chairman, Executive Committee, The Canadian Bankers' Association, re: Moysey letter of January 6, 1990 (re: the application to convert an affiliate of American Express to a Schedule B bank); January 24, 1990

Respectfully submitted,

**SIDNEY L. BUCKWOLD**  
*Chairman*

**Mouvement des caisses populaires et d'économie Desjardins** : « Mémoire sur les propositions concernant la réglementation des institutions financières du Canada (Livre vert) »

**Mouvement des caisses populaires et d'économie Desjardins** : « Notes de M. Claude Béland »

**Royal Trust Corporation** : Mémoire soumis au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce (PIECE A-12); décembre 1989

**Royal Trust Corporation** : « *Responsibility and Innovation: Toward a New Framework for the Financial Services Industry* » (PIECE A-13); décembre 1989

**Sun Life Assurance Company du Canada** : « *Why the Chartered Banks Should Be Prohibited from Entering the Life Insurance Business* »; novembre 1989

**Surintendant des institutions financières** : « *Opening Remarks to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce* »; Le 21 novembre 1989

**Trust Companies Association of Canada** : « *The Changing Face of Financial Services Reform: What Each Side Wants* »; 15 février 1990; décembre 1989

**Trust Companies Association of Canada** : « *Submission to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce* » (PIECE A-08); décembre 1989

**Trust Companies Association of Canada** : Voir l'Association des banquiers canadiens

**Wilson, Michael H., Ministre des Finances** : Lettre à Warren Moysey, président, comité exécutif de l'Association des banquiers canadiens; Le 2,4 janvier 1990

Respectueusement soumis,

*Le président*

SIDNEY L. BUCKWOLD

Conférence des ministres provinciaux responsables des institutions financières : Communiqué de presse; Le 30 août 1989

Conseil économique du Canada : Soumission au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce sur les institutions financières canadiennes; le 8 novembre 1989

Conseil économique du Canada : Le nouvel espace financier - Les marchés canadiens et la mondialisation; 1989

Conseil économique du Canada : Les marchés financiers canadiens et la mondialisation; 1990

Corporation du groupe la Laurentienne : Mémoire sur le cadre législatif de l'industrie des services financiers; le 31 janvier 1990

Corporation financière Power : «*Study on the Global Competitiveness of Canadian Financial Institutions and Ownership*» (PIBCE A-15); Le 19 décembre 1990

Desjardins : Voir Mouvement Desjardins

Fédération canadienne de l'entreprise indépendante : Soumission au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, «*Financial Industry Regulatory Reform : The Small Business Perspective*» (PIBCE A-16); le 19 décembre 1990

Fédération des associations de concessionnaires d'automobiles du Canada : Rapport sommaire relativement à la location de véhicules automobiles par les banques; le 10 avril 1990

Fortier, Pierre : «Projet concernant le rapport quinquennal sur l'application de la Loi sur les assurances»; septembre 1989

Fortier, Pierre : «Notes pour une allocution de monsieur Pierre Fortier, ministre délégué aux Finances et à la Privatisation», Gouvernement du Québec, Conférence interprovinciale des ministres responsables des institutions financières; Moncton, le 30 août 1989

Imasco Limitée : Soumission au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, «*The Future of Canadian Financial Institutions in a Globally Competitive and Evolving Environment and, in particular, the Ownership of such Institutions*» (PIBCE A-14); le 13 décembre 1989

Imasco Limitée : Lettre de Purdy Crawford, président du Conseil d'administration, président et chef de la direction, au sénateur Buckwold; le 29 janvier 1990

Imasco Limitée, de la part de Canada Trustco Mortgage Company et Canada Trust Company : «*Constraints Imposed by Current Loan and Trust Legislation*»; le 29 janvier 1990

Imasco Limitée : «*Trust Bank*»; le 29 janvier 1990

Institut canadien des évaluateurs : Soumission au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce; janvier 1990

Institut canadien des évaluateurs : Lettre de Robert Mason, président, à l'honorable Sidney L. Buckwold, président du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce relativement à «*Regulation of Real Estate Appraisers*»; le 14 février 1990

MacKenzie, Michael A.: Voir Surintendant des institutions financières



Banque nationale du Canada : « Soumission de la Banque nationale du Canada au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce », janvier 1990

Banque nationale du Canada : voir Banque de Montréal

Banque royale du Canada : « Insurance: The Role for Banks », Le 28 novembre 1989

Banque royale du Canada : « Opening Statement of the Royal Bank by Allan R. Taylor » (PIECE A-18), Le 23 janvier 1990

Banque royale du Canada : Voir Banque de Montréal

Banque Toronto-Dominion : « Statement on the Ownership of Deposit-Taking Institutions » (PIECE A-17), 31 janvier 1990

Banque Toronto-Dominion : Voir Banque de Montréal

BCE Inc.: Déclaration de J. V. Raymond Cyr, président du Conseil, président et chef de la direction de BCE Inc. devant le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce (PIECE A-11), le 12 décembre 1989

Bureau du Surintendant des institutions financières : Voir Surintendant des institutions financières

Bureau du Surintendant des institutions financières : Rapport annuel, 1989

Canada Trust Company : Voir Imasco Limitée

Canada Trustco Mortgage Company : Voir Imasco Limitée

Canadian Co-operative Credit Society : Voir Association des banquiers canadiens

Confédération des caisses populaires et d'économie Desjardins du Québec : Voir Mouvement Desjardins

Conference Board du Canada : « Les défis de l'industrie des services financiers du Canada », soumission au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce (PIECE A-09), le 6 décembre 1990

Conference Board du Canada : Cinq études soumises au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce :

« Adjusting to New Market Realities: The Canadian Financial Services Industry in Transition », par Stephen Handfield-Jones et Guy Glorieux;

« The Canadian and Japanese Financial Services Industries: Opportunities and Prospects from Mutual Access », par Tom Papalliadis;

« Harmonization of Financial Regulation in Canada », par Stephen Handfield-Jones;

« The Japanese Financial System in Transition », par Tom Papalliadis;

« Strengthening Market Access in Financial Services : The Financial Services Provisions of the Canada-U.S. Free Trade Agreement », par Paul Rochon

## ANNEXE G

### LISTE DES MÉMOIRES ET DES DOCUMENTS REÇUS

- Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes inc. : Soumission au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce (PIECF A-07); le 5 décembre 1990
- Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes inc. : Voir aussi Association des banquiers canadiens
- L'Association des assureurs-vie du Canada : « Mémoire sur la vente directe de produits des compagnies d'assurances de personnes par les institutions bancaires »; septembre 1989
- Association des banquiers canadiens : Allocution de Helen K. Sinclair, présidente, au *Kiwanis Club of Rideau (Ottawa)*, « *Cutting the Banks Down to Size : Ownership Issues in the Financial Services Debate* »; le 11 janvier 1990
- Association des banquiers canadiens : « Défis : Présentation devant le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce »; le 7 novembre 1989
- Association des banquiers canadiens : « Le droit à la concurrence? »; février 1990
- Association des banquiers canadiens, Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes inc., Association des compagnies de fiducie du Canada et Canadian Co-operative Credit Society : Lettre à l'honorable Michael Wilson et l'honorable Gilles Loiseleur; le 13 mars 1990
- Association des consommateurs du Canada : « *The Reform of Financial Services in Canada - The Consumer's Perspective* »; mars 1990
- Association des courtiers d'assurances du Canada : Remarques préliminaires au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce (PIECF A-08)
- Banque canadienne impériale du commerce : Voir aussi Banque de Montréal
- Banque de Montréal, Banque Canadienne Impériale de Commerce, Banque nationale du Canada, Banque de la Nouvelle-Écosse, Banque royale du Canada et la Banque Toronto-Dominion : Lettre au Premier Ministre du Canada relativement à « *Ownership of Deposit-Taking Institutions, and Memorandum* »; le 20 septembre 1989
- Banque de la Nouvelle-Écosse : Lettre de J.A.G. Bell, vice-président du Conseil d'administration, président et chef des opérations, au président du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce relativement à « *Competitive pricing of bank insurance products* »; le 20 février 1990
- Banque de la Nouvelle-Écosse : Voir aussi Banque de Montréal
- Banque du Canada : « Déclaration préliminaire de John W. Crow, gouverneur de la Banque du Canada »; le 29 janvier 1990





**D'Iasco Limitée:**  
M. Purdy Crawford, président du conseil, président et chef de la direction;  
M. Torrance J. Wylie, vice-président exécutif;  
M. John Bennett, vice-président principal;  
M. Brian Levitt, associé de Osler, Hoskin and Harcourt et administrateur d'Iasco Limitée.

**De l'université Simon Fraser:**  
M. John Chant, professeur.

**De la Corporation financière Power:**  
M. James W. Burns, président du conseil et chef de la direction;  
M. Edward Johnson, vice-président, secrétaire et conseiller juridique en chef.

**De la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante:**  
Mme Catherine Swift, vice-présidente des recherches et économiste en chef;  
M. Ted Mallet, analyste.

**De l'Institut canadien des actuaires:**  
M. Peter C. Hirst, président;  
M. James A. Briely, vice-président;  
M. Horace W. McCubbin, président du Comité pour le développement du rôle de l'actuaire en évaluation.  
M. Brian Wooding, directeur exécutif.

**De la Banque du Canada:**  
M. John W. Crow, gouverneur.

**De la Banque nationale du Canada:**  
M. André Bérard, directeur des opérations;  
M. Richard Carter, vice-président et économiste en chef.

**Du Mouvement Desjardins:**  
M. Claude Beland, président;  
M. Yves Morency, vice-président à la planification Confédération des caisses populaires Desjardins.

**De la Banque Toronto-Dominion:**  
M. Richard Thomson, président du conseil d'administration et directeur des opérations;  
M. D. D. Peters, vice-président principal et économiste en chef.  
**De la Banque Royale du Canada:**  
M. Allan R. Taylor, président du conseil d'administration et directeur des opérations.

No. de fasc.	Date	Organismes et témoins
9	28 novembre 1989	<p><b>De la Société canadienne de crédit coopératif limitée:</b>  M. Tod T. Manrell, président;  M. William G. Knight, directeur, Affaires gouvernementales.</p> <p><b>De la Société d'assurance-dépôts du Canada:</b>  M. Ronald A. McKinlay, président du conseil d'administration;  M. Chas. C. de Léry, président et chef de la direction;  M. Lewis Lederman, secrétaire de la société et conseiller juridique principal;  M. Jean-Pierre Sabourin, vice-président exécutif et administrateur en chef des opérations.</p> <p><b>De l'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes inc.:</b>  M. P. D. Burns, président;  M. K. Kavanaugh, directeur;  M. Mark Daniels, président;  M. J. P. Bernier, vice-président et conseiller.</p> <p><b>De l'Association des compagnies de fiducie du Canada:</b>  M. John Evans, président.</p>
11	5 décembre 1989	<p><b>De l'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes inc.:</b>  M. P. D. Burns, président;  M. K. Kavanaugh, directeur;  M. Mark Daniels, président;  M. J. P. Bernier, vice-président et conseiller.</p> <p><b>De l'Association des compagnies de fiducie du Canada:</b>  M. John Evans, président.</p>
12	6 décembre 1989	<p><b>Représentants du Conférence Board du Canada:</b>  M. Charles Barrett, vice-président, Recherche commerciale;  M. Guy Clorieux, directeur, Programme de recherche des services financiers;  M. Stephen Wandfield-Jones, premier conseiller, Programme de recherche des services financiers.</p> <p><b>De l'Association des courtiers d'assurances du Canada:</b>  M. Jack E. Lee, vice-président;  M. George E. Creek, associé de l'Institution d'assurance du Canada;  M. John Morin, courtier d'assurances agréé.  M. Basil N. Steggle, directeur général.</p>
13	12 décembre 1989	<p><b>De BCE Inc.:</b>  M. J. V. Raymond Cyr, président du Conseil, président et chef de la direction;  M. Josef J. Fridman, vice-président.</p> <p><b>De l'université Carleton:</b>  M. Donald G. McFetridge, professeur.</p>
14	13 décembre 1989	<p><b>Du Royal Trust:</b>  M. Hartland M. MacDougall, président;  M. William J. Inwood, associé gestionnaire et conseiller juridique principal;  M. Joseph P. Chertkow, conseiller juridique adjoint.</p>

# ANNEXE F

## LISTE DES TÉMOINS

No.de fasc.	Date	Organismes et témoins
----------------	------	-----------------------

**3** 17 octobre 1989 **Du ministère des Finances:**  
M. Nicholas Le Pan, sous-ministre adjoint,  
Direction de la politique du secteur financier;  
M. John Raymond LaBrosse, directeur intermédiaire, Division  
des institutions et des marchés financiers;  
Mme Louise Pelly, conseillère juridique, Division  
des institutions et des marchés financiers.

**De Jalynn Bennett Associates Limited:**  
Mme Jalynn Bennett, présidente.

**4** 24 octobre 1989 **11 heures**  
M. Pierre Fortier, président et chef des opérations, Société  
financière des caisses Desjardins inc., Confédération des  
caisses Desjardins du Québec;  
M. Alex Radmanovich, vice-président, Cabinet des relations  
publiques NATIONAL Inc.

**11 h 45**  
M. Stanley Beck, vice-président, *Central Capital Corporation*.

**5** 7 novembre 1989 **De l'Association des banquiers canadiens:**  
M. Warren Moysey, président du Conseil  
exécutif; président, Banque pour les particuliers, BCCI;  
Mme Helen K. Sinclair, présidente;  
M. Léon Courville, membre du Conseil exécutif; vice-président  
exécutif, Affaires générales, Banque Nationale du Canada.

**6** 8 novembre 1989 **Du Conseil économique du Canada:**  
M. Harvey Lazar, président associé;  
M. Keith Patterson, économiste;  
Mme Andrée Mayrand, économiste.

**7** 21 novembre 1989 **Du Bureau du surintendant des institutions  
financières:**  
M. Michael A. Mackenzie, surintendant;  
M. André Brossard, directeur, Division de l'interprétation;  
Mme Nancy Murphy, directeur, Communications  
et affaires publiques.



institution financière et ses filiales et compagnies affiliées. Les abus en la matière sont sérieux et peuvent compromettre la solvabilité d'une institution financière.

#### TRANSACCTION PRIVILÉGIÉE

Transsaction entre deux parties liées. Par exemple, une transsaction entre deux institutions qui ont des liens de propriété ou entre une institution et ses propriétaires, administrateurs ou dirigeants. Les transsactions abusives de ce genre peuvent compromettre la solvabilité d'une institution financière.

#### UNIFORMITÉ DES RÈGLES DU JEU

Il s'agit d'une expression utilisée de plus en plus couramment pour comparer l'état de compétitivité du capital-actions des diverses institutions. Par exemple, si des institutions financières étrangères exerçant leur activité au Canada jouissent de pouvoirs supérieurs à ceux d'institutions financières nationales, l'on pourrait dire que les règles du jeu ne sont pas les mêmes pour les institutions financières étrangères et nationales. De même, si le propriétaire d'une société de fiduciaire peut détenir, disons 65 p. 100 des actions, alors que les actions des banques doivent être détenues par blocs de 10 p. 100, l'on pourrait dire que les règles du jeu concernant la propriété ne sont pas les mêmes pour les institutions de dépôt. Et ainsi de suite.

#### VENTE LIÉE

Transsaction dans laquelle un client doit acheter un second service pour pouvoir acheter le premier.

#### Sources:

Conseil économique du Canada, *L'encadrement du système financier*, Ottawa, 1987.

Conseil économique du Canada, *Le nouvel espace financier : les marchés canadiens et la mondialisation*, Ottawa, 1990.

*Institutions financières du Canada*, Rapport du Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques, Chambre des communes, Ottawa, novembre 1985.

## RÉCIPROCITÉ

Peut être définie de plusieurs façons. Dans les négociations commerciales, la «réciprocité générale» implique un échange de concessions à l'avantage mutuel et égal de chaque partie. La «réciprocité symétrique» implique que l'accès au pays A des entreprises du pays B est fonction de l'accès des entreprises du pays A au pays B. En d'autres termes : « Vos entreprises peuvent faire sur mon marché seulement ce que mes entreprises peuvent faire sur le vôtre. » A ne pas confondre avec le traitement national, en vertu duquel les institutions d'un pays sont traitées dans l'autre pays de la même façon que celles du marché intérieur.

## RÉGIE INTERNE

Forme de réglementation d'une institution. La gestion et la direction de l'institution financière sont structurées et les statuts et règlements intérieurs sont formulés de manière à en contrôler et à en orienter le comportement. Il peut s'agir de créer des comités du conseil d'administration chargés de superviser divers aspects des activités de l'institution, comme un comité de vérification ou un comité de supervision des transactions privilégiées.

## RÈGLES DE PRUDENCE

Normes que les pouvoirs publics imposent aux institutions financières pour assurer leur stabilité et leur santé et pour protéger le consommateur de services financiers contre les pertes par suite de fraude ou de mauvaise gestion.

## SADC

Société d'assurance-dépôts du Canada

## SOCIÉTÉ À PROPRIÉTÉ FERMÉE

Société qui appartient à une seule personne ou qui est contrôlée par un petit groupe d'investisseurs.

## SOCIÉTÉ À PROPRIÉTÉ OUVERTE

Société dont les actions sont réparties entre un grand nombre d'investisseurs sans qu'aucun d'entre eux en ait le contrôle.

## SOCIÉTÉ AFFILIÉE

Société active liée à d'autres sociétés actives par des liens de propriété en amont. Les activités de sociétés affiliées peuvent n'avoir rien en commun entre elles.

## SOCIÉTÉ DE PORTEFEUILLE EN AVAL

Structure où une société active possède une ou plusieurs filiales actives par le biais d'une société de portefeuille.

## SOCIÉTÉ DE PROTECTION DES TITULAIRES DE POLICES D'ASSURANCES DE PERSONNES

Administrateur du régime de protection des titulaires de polices d'assurances de personnes.

## SOUSCRIPTION

L'achat en vue de la revente d'une valeur mobilière par un ou plusieurs courtiers en valeurs mobilières ou souscripteurs. L'accord s'appelle un contrat de souscription.

## TRAITEMENT NATIONAL

Dans les négociations commerciales, entente entre les parties qui prévoit que le pays hôte accordera exactement le même traitement aux institutions étrangères qu'aux siennes propres.

## TRANSACCTION INTÉRESSÉE

Une transaction privilégiée entre une institution financière et ses principaux actionnaires, administrateurs ou dirigeants ou avec d'autres sociétés auxquelles ils sont affiliés et entre une

lorsqu'elle détient des valeurs mobilières dont la valeur capitalisée fluctue, tandis qu'elle offre des passifs qui peuvent être rachetés à prix fixe.

## LIENS COMMERCIAUX

Liens de propriété qui unissent une institution financière à une entreprise commerciale. L'institution financière a des liens commerciaux en aval si l'entreprise commerciale possède plus de 10 p. 100 de ses actions.

## LIVRE BLEU

*Le secteur financier : nouvelles directions*, déposé à la Chambre des communes par l'honorable Thomas Hockin, ministre d'État (Finances) le 18 décembre 1986.

## LIVRE VERT

*La réglementation des institutions financières du Canada : propositions à considérer*, ministre des Finances, Canada, avril 1985.

## LOI GLASS-STEAGALL

Loi américaine, adoptée en 1933, qui établissait notamment le principe de la séparation entre les activités bancaires et les opérations de courtage.

## NORMES DE SUFFISANCE DU CAPITAL DE LA BRI

Système d'analyse des risques conçu pour évaluer la suffisance du capital d'une banque par rapport aux actifs qu'il sous-tend. D'ici à la fin de 1992, les banques des pays signataires doivent détenir un capital égal à 8 p. 100 de leurs actifs ajustés en fonction du risque.

## OICVM

Organisation internationale des commissions des valeurs mobilières

## PAYS D'ORIGINE

Gouvernement dispensateur de la charte d'une institution financière.

## PAYS D'ACCUEIL

Pays où opère une institution qui tient sa charte d'un gouvernement étranger.

## PILIER

Groupe d'institutions qui assurent une grande fonction financière. On dit souvent que le système financier canadien a quatre piliers, à savoir les banques, les fiduciaires, les compagnies d'assurance et les courtiers en valeurs mobilières.

## POUVOIRS INTERNES

Activités de prêt et d'investissement qui peuvent s'effectuer dans le cadre de la structure d'organisation d'une même institution financière.

## PROPRIÉTÉ FERMÉE

Une société est dite « à propriété fermée » lorsqu'elle appartient à un seul actionnaire ou à un nombre limité d'actionnaires pouvant exercer un contrôle sur ses activités.

## PROPRIÉTÉ RÉCIPROQUE

Le fait de posséder deux ou plusieurs types d'institutions financières, éventuellement par le truchement d'une société de portefeuille. On parle aussi de propriété réciproque dans le cas d'une banque qui se porte acquéreur de maisons de courtage en valeurs immobilières.

## RADQ

Régie de l'assurance-dépôts du Québec



d'intérêts ne compromettent pas la solvabilité d'une institution financière, mais ils peuvent aller à l'encontre des intérêts de ses clients.

## DEVOIR DE DILIGENCE

Obligation faite aux administrateurs d'agir honnêtement et de bonne foi dans l'intérêt de la société, de se comporter, en somme, comme le ferait un « père de famille » dans des circonstances semblables. L'établissement d'un devoir de diligence est prévu, entre autres, par la *Loi sur les banques*.

## DOUBLE EFFET DE LEVIER

Situation où le capital ordinaire ou la dette subordonnée pouvant être comptée dans le capital de base d'une institution financière appartiennent à une autre institution financière qui, elle, ne le déduit pas de son capital de base aux fins de la détermination de son ratio de levier en matière de prêts. En fait, la société mère et la filiale peuvent utiliser le même capital pour amplifier leurs actifs.

## EFFET DE LEVIER

Il s'agit, en somme, du ratio d'endettement. C'est un indicateur de la sécurité ou de la stabilité d'une institution.

## ETABLISSEMENT DE RESEAUX

Arrangement en vertu duquel une institution fournit les installations nécessaires pour la vente des services d'une autre institution. Cela peut se faire par la location d'espace à une autre institution ou encore par un accord d'interdistribution. Peut se faire entre des sociétés affiliées ou indépendantes.

## EUROPE 1992

Programme visant à intégrer le marché interne de la Communauté européenne d'ici à la fin de 1992.

## FONDS EN FIDELICOMMIS

Actifs qu'une fiducie administrative sans en être propriétaire. La convention de fiducie définit les pouvoirs de la fiducie en matière d'administration des actifs et les droits du client aux revenus générés par ces actifs. La fiducie peut aussi, en vertu d'une convention, servir d'agent ou de registraire pour divers types d'éléments d'actif.

## GLASS-STEAGALL ACT (voir LOI GLASS-STEAGALL)

## INSTITUTIONS D'EPARGNE

Aux Etats-Unis, institutions bancaires régionales. Il s'agit d'associations d'épargne et de prêt, de banques mutuelles d'épargne et de caisses populaires. Les institutions d'épargne constituent le groupe le plus important d'institutions qui consentent des hypothèques aux Etats-Unis.

## INTERMEDIAIRES DU MARCHE

Intermédiaires qui font les arrangements nécessaires pour que les investisseurs puissent acheter directement des instruments financiers. Ils travaillent habituellement à commission.

## INTERMEDIATION

Il y a plusieurs formes d'intermédiation financière. On parle d'« intermédiation en matière de devises » lorsque l'institution recueille des fonds par le biais de dépôts ou autres instruments libellés en devises autres que celles des prêts qu'elle consent; d'« intermédiation en matière de non-paiement » lorsqu'elle offre aux épargnants des titres de créance sur elle-même qui sont un peu mieux protégés des pertes que les titres qu'ils ont eux-mêmes acquis; d'« intermédiation en matière de durée à l'échéance » lorsqu'elle avance des fonds dont la durée à l'échéance ne correspond pas à celle des fonds qui lui sont confiés; d'« intermédiation en matière de taux d'intérêt » lorsqu'elle fixe le taux d'intérêt pendant une période donnée soit pour le prêteur soit pour l'emprunteur, sans qu'un arrangement semblable soit pris de l'autre côté du grand livre; et d'« intermédiation en matière de valeur du capital »

Ces banques sont actuellement assujetties à des règles plus strictes concernant les capitaux extérieurs que ne le sont les banques de l'annexe I. L'application des normes de suffisance du capital de la BRI imposera des exigences analogues concernant les capitaux à toutes les catégories de banques.

## BANQUE DES RÈGLEMENTS INTERNATIONAUX (BRI)

Organisation internationale de banques centrales créée en 1930 pour faciliter le règlement des réparations de guerre. À l'heure actuelle, elle prête à court terme des liquidités aux banques centrales qui en manquent, administre le système privé de compensation et de règlement en écus et sert de mandataire à plusieurs organisations de la Communauté européenne. C'est un des grands organismes de promotion de la coopération entre les banques centrales et d'autres organisations internationales.

## CE Communauté européenne

## CAPITAL

Ensemble des fonds investis dans une société par les actionnaires et représentant leur participation dans cette société.

## CAPITAL FERME

Possession d'une société par un seul actionnaire ou un nombre limité d'actionnaires qui peuvent exercer un contrôle sur son activité. Dans le rapport, il s'agit en général de blocs d'actions de plus de 10 p. 100.

## CAPITAL OUVERT

Capital réparti entre de nombreux actionnaires dont aucun ne peut exercer de contrôle absolu sur l'activité de la société, d'où impossibilité de se concerter. Dans le rapport, on considère que le capital est ouvert lorsqu'un actionnaire ne détient pas plus de 10 p. 100 des actions de la société.

## CLAUSE DES DROITS ACQUIS

Clause qui dispense une institution de se conformer à une nouvelle loi du fait qu'elle se livrait auparavant à une activité maintenant interdite.

## CLAUSE OMNIBUS

Disposition contractuelle qui permet aux institutions financières non bancaires de se livrer, jusqu'à concurrence d'un pourcentage de leur actif, à des activités d'investissement ou de prêt qui ne sont pas explicitement définies.

## CLOISONNEMENT

Ensemble des politiques, des structures et des procédures dont une société se dote pour empêcher les conflits d'intérêts découlant de l'information qui circule entre ses divisions actives et entre ses filiales et ses sociétés affiliées.

## COASSURANCE

Système d'assurance-dépôts où une proportion seulement, mettons 80 ou 90 p. 100, des dépôts admissibles sont assurés, ce qui fait que le déposant supporte une partie du risque. Aux termes de certaines propositions, la coassurance ne s'appliquerait qu'à des dépôts supérieurs à un seuil donné.

## COMITÉ D'EXAMEN DÉONTOLOGIQUE

C'est le nom qu'on donne à un comité d'administrateurs indépendants habilités à examiner les activités d'une société. Il s'agit d'une forme de régie interne.

## CONFLIT D'INTÉRÊT

Ce qui survient lorsque, dans son rôle d'intermédiaire, une institution financière doit choisir entre ses propres intérêts et ceux de ses clients ou entre les intérêts de ses divers clients. En général, les conflits

## GLOSSAIRE ET LISTE DES SIGLES

<b>ABC</b>	Association des banquiers canadiens
<b>ACCAP</b>	Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes
<b>ALE</b>	Accord canado-américain de libre-échange.
<b>ADMINISTRATEUR INDÉPENDANT</b>	Généralement parlant, administrateur qui n'a pas de liens avec la société à laquelle il appartient. Par exemple, un administrateur est indépendant s'il n'est pas un dirigeant, un propriétaire important ou un gros client de la société.
<b>AFFACTURAGE</b>	Activité consistant à acheter ou à vendre à escompte les créances d'une entreprise. Lorsqu'une seule créance est en cause, le processus s'appelle « escompter une créance ».
<b>AUTORÉGLEMENTATION</b>	Situation où une association d'institutions financières établit des règlements dont elle assure elle-même le respect. C'est le cas des règlements qui s'appliquent aux membres des bourses de valeurs mobilières.

**BCC** Banque commerciale du Canada

**BSIF** Bureau du surintendant des institutions financières

Organisme fédéral de réglementation des institutions financières

**BANQUE DE L'ANNEXE A**

Voir Banque de l'annexe I

**BANQUE DE L'ANNEXE B**

Voir Banque de l'annexe II

**BANQUE DE L'ANNEXE I**

Cette catégorie de banques englobe les grosses banques de détail qui dominent sur le plan des actifs bancaires nationaux au Canada. La caractéristique fondamentale de ces banques tient aux restrictions qui leur sont imposées quant à la propriété. Aucun particulier ni aucun groupe affilié ne peut détenir plus de 10 p. 100 des actions d'une banque de l'annexe I. En outre, des étrangers non américains ne peuvent détenir collectivement plus de 25 p. 100 des actions d'une banque de l'annexe I.

**BANQUE DE L'ANNEXE II**

Il y a deux types de banques de l'annexe II. Les banques nationales de l'annexe II constituent un type transitoire d'institutions—elles peuvent avoir un capital fermé au départ, mais doivent satisfaire aux exigences concernant la propriété imposées aux banques de l'annexe I dans un délai de dix ans. L'autre type de banque de l'annexe II est la filiale d'une banque étrangère. Cette banque est une filiale à capital fermé d'une banque étrangère et elle peut être détenue en propriété exclusive à perpétuité. Les filiales de banques étrangères non américaines doivent obtenir l'approbation du ministre pour ouvrir de nouvelles succursales et leurs actifs ne sauraient équivaloir au total à plus de 12 p. 100 des actifs bancaires nationaux.





Il convient de mentionner également la question de la propriété conjointe d'une filiale de banque étrangère par un certain nombre de banques étrangères. Cela est permis par la Loi, mais on s'attend généralement à ce qu'il y ait un investisseur ou propriétaire principal. Il faudrait consulter à cet égard le Bureau de l'Inspecteur général des banques pour déterminer la façon de répondre aux exigences lorsqu'il y a plus d'un demandeur étranger.

En conclusion, signalons que les critères de base qui régissent la propriété d'une filiale de banque étrangère ont été conçus dans l'optique d'une application souple, équitable et raisonnable de la politique bancaire du gouvernement.

3. Le compte des résultats du demandeur devrait être positif pour les cinq dernières années.
- À cet égard, il ne sera pas tenté de fixer un rendement minimal du capital ou de l'actif. Toutefois, le demandeur devrait pouvoir démontrer que, suivant une comparaison à l'échelle internationale, le compte de ses résultats a été relativement bon.
4. Le demandeur devrait être une société à propriété ouverte
- Ce critère découle de la politique de base du gouvernement qui impose une limite particulière, soit 10 p. 100, aux prises de participation individuelles dans les banques de l'annexe A. On préfère nettement que le demandeur soit une société à propriété ouverte ou aucun actionnaire (ou associé de celui-ci) ne contrôle effectivement la banque. Néanmoins, il peut y avoir des exceptions, par exemple si un gouvernement étranger a la propriété ou le contrôle du demandeur.
5. Le pays d'origine devrait présenter une évaluation favorable du demandeur
- Deux exigences pourraient s'appliquer à cet égard. Si le demandeur doit obtenir une approbation réglementaire du pays d'origine pour pouvoir installer une filiale au Canada, la preuve d'une telle approbation doit accompagner la demande. S'il n'y a pas d'obligation réglementaire, la demande devrait être accompagnée d'une déclaration à cet effet de l'organisme de réglementation compétent du pays d'origine. Dans tous les cas, le demandeur devrait présenter un certificat favorable délivré par le pays d'origine. L'annexe 1 décrit la présentation générale d'un tel certificat. Il peut être demandé à l'autorité de supervision d'apporter des commentaires en sus de ceux que contient le certificat.
6. Le demandeur devrait être supervisé adéquatement dans le pays d'origine
- Le demandeur devrait fournir des renseignements sur le genre et l'étendue de la supervision dont il fait l'objet dans le pays d'origine.
7. Le demandeur doit démontrer que les banques canadiennes reçoivent ou recevront des avantages semblables à ceux dont jouissent les banques du pays d'origine qui opèrent sur son territoire
- Le demandeur devrait présenter une déclaration écrite émanant de l'organisme de réglementation approprié du pays d'origine et énonçant la nature des dispositions de réciprocité. L'annexe 2 expose la forme de cette déclaration. À cet égard, le pays d'origine est celui où la banque se livre à son activité bancaire principale. (Voir l'alinéa 8d) de la Loi.) D'autres renseignements que ceux contenus dans la déclaration peuvent être demandés.
8. Le demandeur doit pouvoir démontrer qu'il peut stimuler la concurrence bancaire au Canada
- Les renseignements demandés, qui touchent essentiellement le plan d'entreprise de la filiale canadienne, sont abordés à la section VI du présent document. (Voir l'alinéa 8d) de la Loi.)
9. Le demandeur devrait fournir une lettre d'intention relativement à sa filiale
- La forme de la lettre d'intention est exposée à l'annexe 3. S'il a des questions au sujet de ces exigences, le demandeur devrait consulter le Bureau de l'Inspecteur général des banques. Par exemple, il peut arriver que la banque ne soit pas constituée en société au même endroit que celui où elle se livre à son activité bancaire principale. Par conséquent, la juridiction d'origine peut varier en fonction du critère en question. En outre, il peut être nécessaire de revoir une exigence donnée compte tenu de circonstances particulières.



*Renseignements concernant la constitution de filiales de banques étrangères et l'enregistrement de bureaux de représentation aux termes de la Loi canadienne sur les banques*

*Colligés par le Bureau du surintendant des institutions financières*

## II. Critères fondamentaux régissant la propriété des filiales de banques étrangères

Cette section expose les critères qui doivent généralement présider à la création de filiales de banques étrangères. Dans certains cas, d'autres critères peuvent aussi s'appliquer.

Pour commencer, il peut être utile de signaler les dispositions législatives touchant la concurrence bancaire au Canada et le traitement à l'étranger des banques canadiennes, énoncées à l'alinéa 8d) de la Loi.

«Nonobstant le paragraphe 7(2) doit être rejetée toute demande de constitution d'une banque par lettres patentes . . .

d) visant la création d'une institution qui serait une filiale d'une banque étrangère, à moins que le Ministre n'estime que la banque ainsi créée est susceptible de stimuler la concurrence au Canada et que le ou les pays où se livre ou se livrent à leur activité bancaire principale, directement ou par l'intermédiaire d'une filiale, la ou les banques étrangères qui demandent les lettres patentes ou au nom desquelles la demande de lettres patentes a été présentée accordent ou accorderont un régime aussi avantageux aux banques régies par la présente loi.»

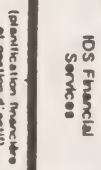
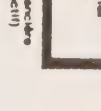
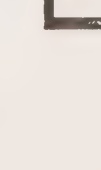
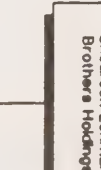
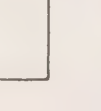
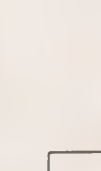
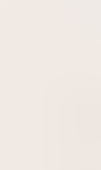
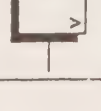
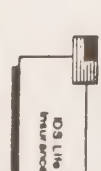
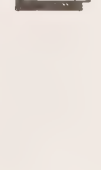
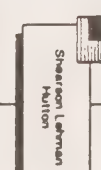
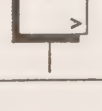
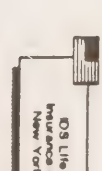
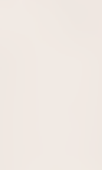
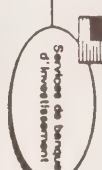
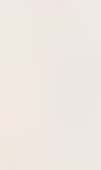
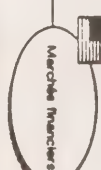
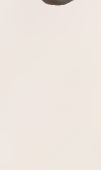
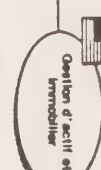
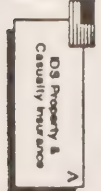
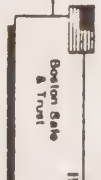
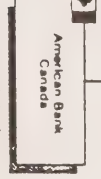
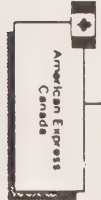
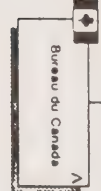
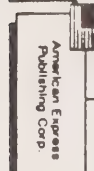
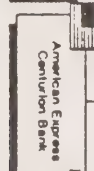
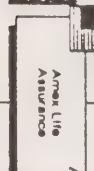
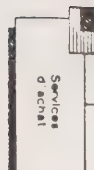
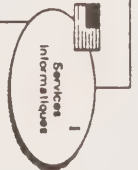
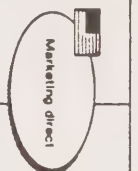
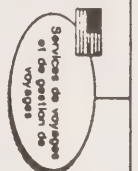
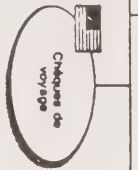
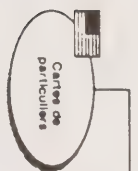
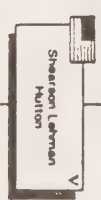
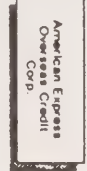
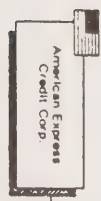
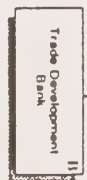
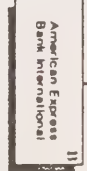
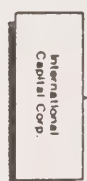
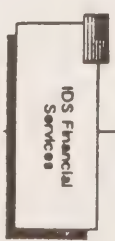
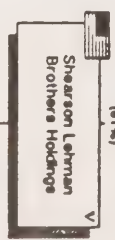
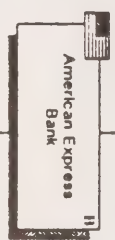
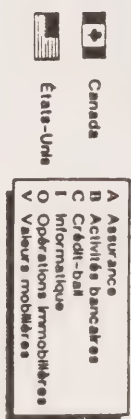
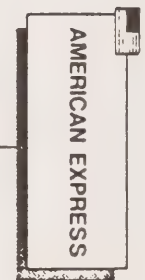
Les critères suivants concernent le demandeur, qui est généralement la banque étrangère et, s'il y a lieu, l'entité par l'entremise de laquelle s'effectuent la plupart des opérations bancaires de l'organisation. Ces critères ne sont présentés qu'à titre d'information. Malgré leur importance, c'est le ministre des Finances ainsi que le gouverneur en conseil, dans le cas de lettres patentes, et le Parlement, dans le cas d'une loi spéciale, qui décident en dernier ressort de l'approbation ou du rejet des demandes.

### 1. Le demandeur doit être une banque étrangère

Les banques étrangères sont définies au paragraphe 2(1) de la Loi. Les demandeurs éventuels devraient examiner la définition, discuter de la question avec le Bureau de l'Inspecteur général des banques, et, au besoin, consulter un avocat. Deux lignes directrices peuvent être utiles pour déterminer si un demandeur est ou non une banque étrangère. D'une part, le demandeur devrait être considéré comme une banque par les autorités de réglementation du pays d'origine. D'autre part, le demandeur devrait généralement s'occuper de prêts et d'emprunts d'argent, y compris, dans le dernier cas, accepter des dépôts transférables par ordre.

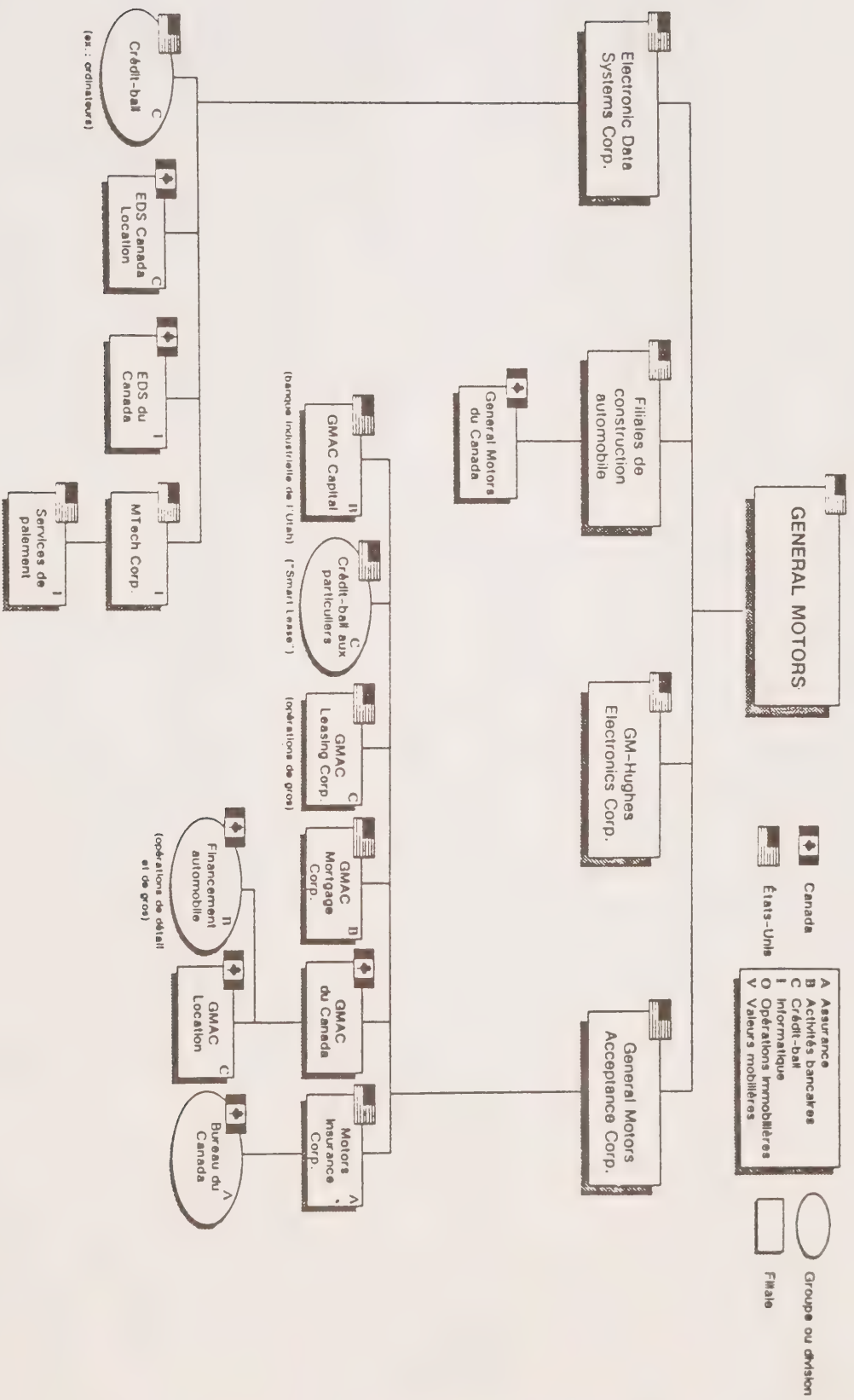
### 2. Le demandeur devrait avoir un actif suffisant pour soutenir une filiale au Canada

En plus de posséder des actifs suffisants, le demandeur devrait s'y connaître en opérations bancaires internationales.















ORGANIGRAMMES : BANQUES D'ENTREPRISES AMÉRICAINES

ANNEXE C

C.1	General Electric
C.2	Ford
C.3	General Motors
C.4	Sears
C.5	American Express



Mai 1989 - Le gouvernement du Québec introduit le projet de loi 134 qui autorise les intermédiaires financiers comme les agents et courtiers d'assurance, les experts d'assurance, les planificateurs financiers, les conseillers et les négociants en valeurs mobilières à détenir différents permis pour des opérations dans plus d'un domaine financier.

Juin 1989 - Le gouvernement de la Colombie-Britannique introduit deux projets de loi visant la réglementation des institutions financières. La *Financial Institutions Act* s'applique à toutes les institutions financières régies par la province, mais c'est la *Credit Union Incorporation Act* qui pourvoit au droit des sociétés pour les coopératives de crédit.

Juin 1989 - Le président du Comité permanent des finances de la Chambre des communes et la *Insurance Brokers Association* de l'Ontario déclarent qu'il est illégal pour les banques d'adresser leurs clients à des compagnies d'assurances. Le surintendant des institutions financières, M. Mackenzie, déclare que la pratique ne contrevient pas à la *Loi sur les banques*.

Août 1989 - Un groupe représentant des banquiers de la Communauté européenne signale que le Canada est l'un des pays qui imposent des restrictions sur le volume des opérations bancaires étrangères. La Deuxième directive de la Communauté sur les opérations bancaires demande que des négociations soient entamées avec les pays qui font de la discrimination à l'encontre des banques de la Communauté.

Août 1989 - À la troisième rencontre de la Conférence des ministres responsables des institutions financières, tenue à Moncton, il est convenu : d'établir un mécanisme de compensation en matière d'assurance-vie, si nécessaire; de chercher à uniformiser les normes concernant les rapports, la vérification et la comptabilité; d'élaborer un contrôle uniforme de la suffisance du capital ainsi qu'un ensemble commun de règles quantitatives; et de restreindre les opérations de fiducie aux sociétés fiduciaires. On a par ailleurs insisté sur l'importance d'une rencontre avec le ministre d'État fédéral aux Finances.

Décembre 1989 - La Communauté européenne adopte sa Deuxième directive sur les opérations bancaires, qui établira un seul marché bancaire européen le 1<sup>er</sup> janvier 1993. Les pays tiers devraient accorder aux banques de la Communauté le traitement national et un accès à leur marché comparable à ce qu'offre la Communauté aux institutions étrangères.



Filiales; 2) aucune restriction sur les liens financiers/commerciaux; 3) encouragement de l'autorégulation; 4) facilitation de l'établissement de réseaux financiers.

Novembre 1987 - Le gouvernement du Québec introduit le projet de loi 74 - Loi sur les sociétés de fiducie et les sociétés d'épargne. Il y est prévu que les sociétés de fiducie et d'épargne pourront : 1) offrir des conseils en matière d'investissement et des services de gestion de portefeuille, et vendre des valeurs mobilières; 2) dispenser en réseau d'autres services financiers; 3) réaliser des opérations de crédit-bail; 4) vendre des billets de loterie; 5) réaliser d'autres opérations autorisées par le Ministre.

Décembre 1987 - Le gouvernement fédéral dépose l'avant-projet de la Loi sur les compagnies fiduciaires et les compagnies de prêts, qui s'appuie sur le Livre bleu de décembre 1986.

Mars 1988 - Le gouvernement fédéral s'entend avec les gouvernements de l'Ontario et du Québec sur la réglementation des courtiers en valeurs de placement qui sont la propriété d'institutions financières constituées en société au fédéral.

Avril 1988 - Le Projet de loi 116 de l'Ontario, *Loi portant révision de la Loi sur les compagnies de prêt et de fiducie* entre en vigueur. Ce texte de loi introduit la « norme de placements sûrs », élargit les pouvoirs d'investissement des sociétés de prêt et de fiducie, élargit les pouvoirs de prêt aux commerces et aux consommateurs des sociétés de fiducie et autorise les opérations de crédit-bail. Il introduit en outre la notion d'« égalité de traitement », qui a une incidence sur les opérations à l'extérieur de l'Ontario des sociétés de prêt qui font affaire en Ontario.

Juin 1988 - Le gouvernement de l'Ontario lève les dernières restrictions sur la propriété étrangère des courtiers en valeurs de placement.

Juillet 1988 - Les représentants de dix pays membres, y compris le Canada, signent l'accord de la Banque des règlements internationaux concernant les exigences en matière de capital. L'un des objectifs de l'accord est de réduire les inégalités entre les banques internationales sur le plan de la concurrence. Il est prévu que, pour le rapport du capital aux actifs à risques, les banques des pays signataires atteindront un ratio de 8 p. 100 d'ici la fin de 1992, et un ratio provisoire de 7,25 p. 100 pour 1990.

Octobre 1988 - Les ministres responsables des institutions financières des quatre provinces de l'Ouest, la Colombie-Britannique, l'Alberta, la Saskatchewan et le Manitoba, signent un accord de partage de l'information. Celui-ci prévoit l'échange de renseignements, la coopération et la consultation entre les organismes de réglementation ainsi que la notification des examens spéciaux des institutions financières.

Novembre 1988 - Par décret, le gouvernement accorde en principe à American Express l'autorisation d'exploiter une banque de l'annexe II au Canada. Toutefois, le ministre des Finances annonce en février 1989 que la délivrance des lettres patentes à American Express pourra prendre jusqu'à un an, afin de laisser au gouvernement le temps d'adopter de nouvelles dispositions législatives à l'égard des institutions financières.

Décembre 1988 - Les ministres provinciaux responsables des institutions financières se rencontrent à Québec et conviennent d'élaborer un accord régissant la supervision des institutions financières sur le modèle de l'accord passé par les quatre provinces de l'Ouest en octobre 1988.

Avril 1989 - Les gouvernements provinciaux signent un accord sur le partage de l'information nécessaire à la supervision des institutions financières. Cet accord s'appuie sur les principes établis dans l'accord intervenu entre les quatre ministres de l'Ouest en octobre 1988. Il y est également convenu qu'il faudrait inviter le gouvernement fédéral à participer à un accord de même nature avec les provinces.

## CHRONOLOGIE D'ÉVÉNEMENTS DANS LE SECTEUR FINANCIER DEPUIS MAI 1986

Mai 1986 - Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce présente son rapport intitulé: *Vers une plus grande compétitivité dans le secteur financier*.

Novembre 1986 - La Banque de Nouvelle-Ecosse annonce son intention d'entrer sur le marché des valeurs mobilières au Québec par le truchement de sa filiale en propriété exclusive, la Scotia Securities Inc.

Décembre 1986 - Le gouvernement de l'Ontario annonce qu'à compter du 30 juin 1987, les restrictions sur les investissements chez les courtiers en valeurs mobilières par d'autres institutions financières canadiennes seront complètement abolies, et éliminées en deux étapes pour les non-résidents.

Décembre 1986 - Le livre bleu intitulé, *Le secteur financier : nouvelles directions*, est déposé à la Chambre des communes.

Janvier 1987 - Le gouvernement fédéral introduit un avis de motion de voies et moyens afin de modifier la Loi de l'impôt sur le revenu pour permettre l'établissement de centres bancaires internationaux à Montréal et à Vancouver.

Février 1987 - La *British Columbia Securities Commission* publie une déclaration de principe où il est proposé que des non-résidents, des institutions financières canadiennes et d'autres entités canadiennes puissent posséder des valeurs dans l'industrie des valeurs mobilières de la C.-B. Les courtiers en valeurs mobilières de la C.-B. pourraient posséder des entités financières ou non financières et pourraient, par le truchement de filiales, réaliser des opérations bancaires, de fiducie et d'assurance.

Juin 1987 - Le Nouveau-Brunswick adopte la *Loi sur les compagnies de prêt et de fiducie*, qui permet à la province de classer toute province ou tout territoire du Canada comme «territoire désigné».

Juin 1987 - Le gouvernement de l'Ontario relève à 50 p. 100 la limite imposée sur la propriété étrangère d'une firme d'investissement.

Juin 1987 - Les projets de loi C-42 et C-56 sont adoptés. En vertu du Projet de loi C-42, le Bureau de l'inspecteur général des banques et le Département des Assurances deviennent le Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF), et les pouvoirs de la SADC sont accrus. Le Projet de loi C-56 autorise les institutions financières régies par le fédéral à posséder des courtiers en valeurs mobilières, donne au BSIF le pouvoir de mettre un terme aux mauvaises pratiques d'entrepriser et relève les normes financières des compagnies d'assurances constituées en société au fédéral.

Octobre 1987 - Le texte préliminaire de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis est parafé. En ce qui a trait au secteur financier, chaque pays consent à offrir l'équivalent du traitement national aux institutions financières de l'autre pays qui font affaire à l'intérieur de ses frontières.

Octobre 1987 - Le gouvernement du Québec publie le document intitulé « La réforme des institutions financières au Québec : objectifs, principes directeurs et plan d'action », où sont envisagées différentes mesures : 1) une firme pourrait offrir un ensemble complet de services financiers par l'entremise de

## C. COORDINATION DE LA RÉGLEMENTATION

Compétence exclusive

Compétences provinciales

79. L'objectif ultime consiste à trouver une structure permettant que la réglementation soit suffisamment compatible d'une province à l'autre pour permettre la création de marchés à l'échelle du pays. Certains secteurs sont plus avancés que d'autres à cet égard. Il arrive fréquemment que la pierre d'achoppement soit non pas l'absence de mécanismes de coordination, mais plutôt le manque d'harmonisation des politiques provinciales.

## D. HARMONISATION DE LA POLITIQUE

80. Le comité constate que l'infrastructure permettant l'harmonisation des politiques en matière financière est inadéquate. Nous recommandons donc que le gouvernement fédéral, de concert avec ses homologues provinciaux, prenne l'initiative de créer un Comité permanent des ministres responsables des institutions financières. En plus de l'harmonisation des politiques, cet organisme s'occuperait de dégager, à l'échelle du pays, une vue d'ensemble du marché où évoluent nos institutions financières. Cette vue d'ensemble est essentielle, étant donné que le marché financier canadien déborde largement le seul domaine d'un organisme de réglementation ou d'une juridiction données.

## E. CONCLUSION

81. Le comité conclut que nous n'avons pas besoin de repenser les structures actuelles du secteur financier. Nous devons plutôt les réorienter en fonction des défis à relever dans les années '80 et après. En ce sens, les effets de nos recommandations sur les gouvernements fédéral et provinciaux exigeront surtout un effort renouvelé et créateur pour remédier aux éternels problèmes de l'harmonisation et de la coordination.



75. Le comité recommande que la mise à jour des lois sur les sociétés de fiducie et les compagnies d'assurance ait priorité sur la révision de la Loi sur les banques de 1990.
- Le calendrier législatif

#### K. CONCENTRATION

76. Le comité s'inquiète du niveau de concentration dans le secteur financier. Nous profitons de l'occasion pour signaler notre intention d'entreprendre un examen approfondi de la question de la concentration, à la fois dans les secteurs financier et non financier, et de traiter également des problèmes soulevés par la fusion des activités financières et non financières.

### PARTIE III CONSIDÉRATIONS FÉDÉRALES-PROVINCIALES

#### A. RELATIONS FÉDÉRALES-PROVINCIALES ET RÉFORME DU SECTEUR FINANCIER

77. Le comité croit que le gouvernement fédéral peut, dès à présent, appliquer les recommandations qui précèdent, confiant qu'elles respectent l'évolution historique et juridique des pouvoirs et des responsabilités propres au système financier canadien.

#### B. HARMONISATION DES COMPÉTENCES

##### Mosaïque des pouvoirs

##### Harmonisation des compétences et processus législatif

##### Absence de réglementation et concurrence par la déréglementation

##### SADC, ACP et compétence en matière d'institutions financières

78. Le comité reconnaît que l'existence de compétences multiples peut compliquer, et complique effectivement, le fonctionnement du secteur financier canadien. Cette situation est toutefois très profitable car elle favorise la souplesse, l'innovation, l'expérimentation et la saine concurrence. En outre, les deux plus récents changements apportés au système financier, en l'occurrence la création de l'assurance-dépôts et de l'Association canadienne des paiements, ont marqué une étape importante dans l'évolution du système financier canadien en reconnaissant et en enchâssant son cadre de fonctionnement actuel dans le contexte fédéral-provincial.

appartenant à un secteur d'activités ou pilier différent (rapport de la Chambre des communes).

68. Conformément à sa position générale à l'égard de l'assouplissement de la réglementation du système financier, le comité recommande que les provinces prennent en considération la possibilité de :

- traiter les maisons de courtage de la même façon que n'importe quelle autre institution financière en leur permettant de s'associer à une société de portefeuille en amont ou en aval ou de devenir des filiales d'institutions financières appartenant à d'autres piliers ou secteurs d'activités; et
- d'accorder aux maisons de courtage elles-mêmes des pouvoirs semblables à ceux des autres institutions financières en leur permettant d'acquérir des filiales et de constituer des sociétés de portefeuille en aval.

69. Le comité appuie la recommandation du groupe de travail ontarien préconisant que la province de l'Ontario revoie sa politique en matière de propriété étrangère des maisons de courtage.

## J. BANQUES À CHARTRE

### Exigences relatives aux réserves et uniformité des règles du jeu

70. Le fait que les banques à chartre soient tenues de placer une partie de leurs réserves dans les coffres de la Banque du Canada sous la forme de dépôt ne portant pas intérêt leur impose un fardeau fiscal supplémentaire par rapport aux autres institutions financières. Comme les sociétés de fiducie, par exemple, déposent auprès des banques à chartre une partie de leurs réserves, la Banque du Canada pourrait fixer le taux d'intérêt applicable aux dépôts effectués chez elle en fonction du taux consenti pour les dépôts effectués dans les banques à chartre.

71. Aucun intérêt ne devrait être versé sur les réserves excédentaires (c'est-à-dire, les montants dépassant les réserves exigées) gardées à la Banque du Canada. Ensemble, ces deux dispositions — versement d'intérêts sur les réserves exigées et aucun intérêt sur les réserves excédentaires — permettraient d'empêcher que l'aptitude de la Banque du Canada à exercer un contrôle monétaire ne soit compromise.

### Élargissement des pouvoirs des banques

72. En principe, le comité ne voit pas pourquoi l'assouplissement du système financier ne s'appliquerait pas aussi aux banques à chartre. Il faudrait inviter ceux qui s'opposent à la diversification des activités des banques à chartre à démontrer en quoi l'accroissement des pouvoirs des banques serait contraire à l'intérêt public.

73. Cela est particulièrement vrai pour le secteur des valeurs mobilières. Si les provinces décident de permettre aux maisons de courtage et aux banques d'affaires étrangères (« merchant banks ») de s'établir chez elles, le comité estime essentiel d'accorder les mêmes privilèges aux banques à chartre ou, du moins, à leurs filiales étrangères qui sont des banques d'affaires.

74. Le comité recommande de maintenir les restrictions à la propriété applicables aux banques de l'annexe A.

- F. ETABLISSEMENT DE RESEAUX
61. Le comité est nettement favorable à l'établissement de réseaux, mais nous faisons deux réserves à cet égard. Il faudrait que les ventes liées soient interdites et que les taux de rémunération ne prêtent à aucune équivoque, soient connus et fassent l'objet d'une surveillance de la part de l'organisme de réglementation compétent.
- G. ASPECTS INTERNATIONAUX
62. Le comité appuie la politique actuelle concernant la propriété étrangère de compagnies de fiducie et d'assurance-vie canadiennes. Il y aurait cependant lieu de restreindre le transfert de propriété ou de contrôle d'institutions financières canadiennes existantes à des intérêts étrangers, ou du moins de l'assujettir à l'approbation du ministre, mais d'autoriser librement l'entrée de nouveaux participants.
63. Etant donné l'internationalisation croissante des marchés de crédit et de capitaux, la politique de réglementation canadienne devrait éviter toute initiative de nature à compromettre l'accès de nos institutions aux marchés étrangers.
64. Les compagnies mutuelles d'assurance constituées au Canada devraient être considérées comme des institutions canadiennes.
- H. EXIGENCES EN MATIERE DE CAPITAL
65. Le comité convient qu'il faut établir des exigences plus strictes relativement au capital de départ des institutions financières, en autant qu'elles ne restreignent pas indûment l'entrée de nouveaux participants dans le marché.
- I. SECTEUR DES VALEURS MOBILIERES
- Structure de l'industrie des valeurs mobilières
- Participation étrangère croissante
- Les autres rapports officiels
- Position du comité
66. Le comité reconnaît que la politique régissant le secteur des valeurs mobilières relève de la compétence provinciale. Ce secteur joue néanmoins un rôle si essentiel sur les marchés des capitaux canadiens que toute étude de la réglementation des marchés financiers du Canada ne saurait être complète sans que soit abordée la question du fonctionnement du marché des valeurs mobilières.
67. Le comité reconnaît aussi que le Livre vert et le rapport de la Chambre des communes semblent s'accorder, en principe, pour inclure le secteur des valeurs mobilières dans leur plan de réforme globale. Ainsi, ces rapports proposent, sous réserve de la volonté des provinces, que les maisons de courtage puissent relever d'une société de portefeuille financière (Livre vert et rapport de la Chambre des communes) ou devenir une filiale d'une institution financière



vertu desquelles les caisses de crédit pourraient bénéficier de l'assurance-dépôts ainsi que les autres normes de prudence applicables en la matière.

#### Autres activités intersectorielles

54. Il y a probablement place pour d'autres activités intersectorielles en autant qu'elles sont réglementées ou surveillées par les organismes de réglementation compétents. Le comité préconise la souplesse à moins qu'il ne soit prouvé que l'accroissement des pouvoirs au sein de l'institution va à l'encontre de l'intérêt public.

55. Le comité endosse la recommandation du rapport de la Chambre des communes voulant que les compagnies d'assurance-vie soient autorisées à agir comme fiduciaires de fonds payables en vertu de contrats d'assurance, de régimes enregistrés de retraite et d'épargne-retraite. En règle générale, le comité préfère toutefois que les institutions désireuses de s'engager dans des activités relatives aux successions, aux fiducies et à la gestion des biens d'autrui, le fassent par l'intermédiaire d'institutions affiliées plutôt qu'en élargissant leurs pouvoirs internes.

#### D. DIVERSIFICATION PAR L'ENTREMISE DE FILIALES

56. Il y aurait lieu de permettre aux intermédiaires financiers de diversifier leurs activités par l'entremise de filiales. Les filiales d'institutions financières ne devraient pas, quant à elles, s'engager dans des secteurs au delà de la limite recommandée dans le précédent chapitre. De plus, 35 p. 100 des actions de l'institution elle-même ou de sa filiale doivent être dans les mains du public.

57. Le montant des capitaux propres investis dans des filiales devrait être déduit du capital social de l'institution investissante pour éviter les doubles leviers, dès que le seuil de participation atteint 20 p. 100. De cette façon, seules les institutions financièrement solides pourront diversifier leurs activités par l'entremise de filiales.

#### E. SOCIÉTÉS DE PORTEFEUILLE

58. Il y aurait lieu de permettre la diversification intersectorielle au moyen de sociétés de portefeuille en amont et en aval.

59. Le double comptage du capital serait interdit, même aux compagnies mutuelles d'assurance et aux caisses de crédit. Ces institutions devraient toutefois être autorisées à émettre des actions privilégiées et des débentures subordonnées.

60. Les institutions qui veulent disposer de pouvoirs accrus en matière de crédit commercial devraient être autorisées à le faire par le biais d'une banque de l'annexe B dans le cadre d'une société de portefeuille. Les possibilités d'expansion de ces banques seraient limitées. Pour passer outre à ces restrictions, la banque devrait se constituer en établissement de l'annexe A, c'est-à-dire répartir largement son capital. Cette façon de procéder favoriserait l'expansion de banques régionales et permettrait à des institutions régionales de diversifier leur actif dans diverses régions par l'entremise d'une banque de l'annexe B.

- que toutes les réformes proposées doivent permettre à nos institutions prospères de conserver le rang qu'elles occupent déjà sur la scène internationale, et donner aux autres institutions la souplesse voulue pour leur emboîter le pas; et
- que dans la mesure du possible, toute la réforme doit viser à consolider et à parfaire nos acquis.

## B. ELARGISSEMENT DES SOURCES DE CRÉDIT ET DE L'ÉVENTAIL DES CHOIX OFFERTS AU CONSOMMATEUR

### Intégration financière

#### Souplesse des institutions

50. Sous réserve de certains critères et priorités qui seront exposés en détail plus loin, le comité favorise quatre méthodes générales de diversification financière:
- élargissement des pouvoirs au sein de l'institution;
  - filiales;
  - sociétés de portefeuille en amont et en aval; et
  - établissement de réseaux.

## C. ELARGISSEMENT DES POUVOIRS AU SEIN DE L'INSTITUTION

### Crédit commercial

- Sociétés de fiducie
- Compagnies d'assurance
- Caisses de crédit
- Sommaire

51. Il y aurait lieu de remplacer les règles qualitatives actuelles par des règles quantitatives, ou méthode de gestion prudente du portefeuille, dont l'application serait confiée au comité d'investissement du conseil d'administration. Cela reviendrait essentiellement à limiter quantitativement la proportion des titres d'un portefeuille pouvant être investis dans chaque type de valeurs.

52. Le comité préconise que les sociétés de fiducie et les compagnies d'assurance puissent investir jusqu'à concurrence de 20 p. 100 de leur actif dans les secteurs du crédit commercial et du crédit-bail. Cette limite pourrait être augmentée graduellement jusqu'à son maximum en fonction, par exemple, du capital de l'institution.

53. À condition que la réglementation des caisses de crédit et des caisses populaires à l'extérieur du Québec soit conforme aux normes de prudence établies par la SADC, le comité est également en faveur d'accroître graduellement, encore une fois en fonction du capital, les pouvoirs dévolus aux caisses de crédit en matière de crédit commercial, jusqu'à concurrence de 20 p. 100 de leur actif. Étant donné que la réglementation des caisses de crédit relève essentiellement des provinces, l'application de cette recommandation serait d'abord laissée à la discrétion de la SADC qui devrait fixer les modalités en

inciteront les institutions à faire en sorte que leur comité d'examen de la gestion des affaires s'acquitte bien de ses responsabilités.

44. Lorsqu'il y a une différence entre le pourcentage des actions dans les mains du public et le pourcentage des droits de vote dans les mains du public, il faut retenir le deuxième pourcentage aux fins de l'application de cette recommandation.

Activités financières et non financières.

45. Il faudrait interdire aux sociétés de portefeuille financières de se livrer à des activités non financières. Cette interdiction totale ne devrait toutefois pas empêcher ces sociétés d'exploiter des filiales (par exemple, des services de traitement de données) pour répondre aux besoins du conglomerat financier.

46. Les institutions non financières devraient pouvoir se livrer à des activités dans le secteur financier, à condition de le faire par l'intermédiaire d'une société de portefeuille financière. Cette société ou l'ensemble de ses filiales doit alors avoir 35 p. 100 de leurs actions dans les mains du public.

## G. CONFLITS D'INTÉRÊT

47. Le comité est d'avis que le resserrément des exigences de divulgation, la gestion efficace des institutions, le cloisonnement et la surveillance du cloisonnement constituent un train de mesures satisfaisantes pour faire échec aux conflits d'intérêt. C'est d'autant plus vrai qu'un bon nombre des nouvelles activités intersectorielles seront probablement entreprises par des institutions distinctes sous la surveillance d'organismes principaux de réglementation distincts.

## H. SOMMAIRE

48. Le comité est d'avis que l'application des recommandations précédentes permettra de mettre en place un système de surveillance et de contrôle suffisamment efficace pour assurer la protection du consommateur, la santé financière des institutions et la stabilité du système.

# ACCROÎTRE LA CONCURRENCE

## PARTIE II

## A. INTRODUCTION

49. Le comité endosse les principes énoncés dans le Livre vert au sujet de la concurrence et de l'efficacité. D'autres considérations sont cependant venues guider notre réflexion à cet égard, à savoir:

- que l'objectif ultime du système financier est le transfert rapide et efficace de fonds des prêteurs aux emprunteurs;
- que la politique publique en matière financière doit éviter d'imposer au système financier une structure préétablie;
- que le cadre réglementaire qui régit le secteur financier doit encourager l'innovation plutôt que d'y faire obstacle;



39. Le comité propose que les tribunaux soient autorisés, à la demande du public ou des organismes de réglementation, à invalider une transaction intéressée illégale et que les parties concernées restituent à l'institution tout profit ou gain réalisé grâce à cette transaction. Cette disposition existe déjà dans la *Loi sur les sociétés commerciales canadiennes* (LCC), mais elle devrait aussi s'appliquer à toutes les institutions financières réglementées.

#### Récapitulation

40. Le comité estime que l'adoption de ces dispositions garantirait dans une très grande mesure à toutes les tierces parties et aux organismes de réglementation que toutes les transactions intéressées sont effectuées dans l'intérêt de l'institution, de ses actionnaires et de ses clients aux prix qui auraient normalement cours pour des transactions sans lien de dépendance.

41. Le comité est d'avis qu'après une certaine période de rodage, les institutions financières n'auront aucun mal à s'adapter à ces dispositions. Nul doute qu'elles devront beaucoup plus tenir compte, dans la gestion de leurs affaires, des intérêts de leurs clients et de leurs actionnaires minoritaires. Comme nous l'expliquerons plus loin, ce changement est tout à fait souhaitable, étant donné que les institutions jouiront d'une plus grande souplesse et d'une plus grande marge de manoeuvre sur le marché.

#### F. TRANSACTIONS INTERESSÉES AU SEIN D'UN CONGLOMÉRAT

##### Doit-on réglementer les sociétés de portefeuille?

42. La réglementation des sociétés de portefeuille financières alourdirait considérablement le processus de réglementation. Si l'objectif est d'exercer un contrôle plus serré sur les transactions intéressées, une telle réglementation nous semble injustifiée étant donné les recommandations déjà faites au sujet de ce genre de transactions. Comme chaque transaction met toujours en présence deux parties, l'institution financière, au moins, se chargera de l'examiner. Si la transaction est conclue entre deux institutions affiliées, elle est assujettie au contrôle de deux CEGAs. Le comité rejette donc la proposition du Livre vert visant à assujettir les sociétés de portefeuille financières à la réglementation fédérale.

##### Activités intersectorielles et transactions intéressées

43. Lorsqu'une institution financière détient une participation majoritaire dans une autre institution financière engagée dans un secteur d'activités différent, cette institution, ou sa filiale, doit avoir 35 p. 100 de ses actions dans les mains du public. Dans le cas des conglomérats financiers, si la société de portefeuille n'a pas 35 p. 100 de ses actions dans les mains du public, les actions de chacune de ses filiales doivent être dans les mains du public jusqu'à concurrence de 35 p. 100. Les banques de l'annexe A, les compagnies mutuelles d'assurance et les caisses de crédit sont considérées comme des institutions à capital largement réparti et peuvent ainsi acquérir des filiales en propriété exclusive. L'objectif de cette disposition est d'accroître le rôle des institutions elles-mêmes dans la surveillance des transactions intéressées. Le pourcentage fixé à 35 p. 100 des actions dans les mains du public est suffisant pour permettre aux analystes financiers de contrôler les activités de chaque institution. Cette surveillance accrue et la plus grande sensibilisation du public seront autant d'éléments qui

- s'il est dirigeant, employé, avocat ou vérificateur de l'institution financière ou s'il maintient avec elle ou avec une entreprise qui lui est affiliée des rapports quelconques d'ordre professionnel ou encore s'il a un lien de parenté avec l'une ou l'autre des personnes susmentionnées;
  - s'il est un actionnaire important de l'institution financière, c'est-à-dire s'il détient, seul ou avec des associés, plus de 10 p. 100 des actions assorties d'un droit de vote;
  - s'il a des intérêts financiers importants dans l'institution ou avec elle, par exemple s'il figure parmi les gros emprunteurs.
31. Pour garantir l'indépendance des membres du CEGA, le comité propose d'adopter une disposition permettant aux parties intéressées de présenter une requête au tribunal pour déterminer si ces membres sont vraiment indépendants et s'ils ont, par conséquent, l'aptitude d'agir. Ce droit pourrait être exercé par les organismes de réglementation, les actionnaires minoritaires ou le public.
32. Le rôle du CEGA consiste à s'assurer que les transactions avec lien de dépendance sont compatibles avec les prix et conditions applicables aux transactions sans lien de dépendance.
33. Le CEGA aurait le droit de retenir les services de conseillers professionnels indépendants.
34. Le CEGA s'occuperait d'établir les procédures et lignes directrices nécessaires pour s'assurer que toutes les transactions intéressées sont soumises à son approbation préalable et qu'elles sont approuvées ou rejetées.
35. Si le CEGA interdit une transaction avec lien de dépendance, celle-ci ne peut être conclue.
36. Le comité recommande que tous les administrateurs, la haute direction, les vérificateurs, les avocats de l'institution financière et les professionnels à son emploi soient tenus de signaler au CEGA toutes les transactions intéressées.
37. Toutes les décisions du CEGA seront immédiatement communiquées aux vérificateurs, au comité de vérification de l'institution financière et aux membres du conseil d'administration.
38. Le troisième volet de notre proposition porte sur l'accord préalable de l'organisme principal de réglementation de certains types de transactions intéressées. Ces transactions comprendraient notamment:
- les transactions intéressées mettant en cause des éléments d'actif particulièrement difficiles à évaluer, comme des biens immobiliers, des sociétés fermées ou d'autres actifs non liquides impossibles à estimer de façon précise et impartiale;
  - les transactions individuelles dépassant un certain montant ou les transactions multiples dépassant un certain pourcentage de l'actif; et
  - toutes les transactions intéressées conclues au cours d'une période déterminée après la création d'une institution financière ou le transfert d'une institution existante à d'autres intérêts.



25. Le comité recommande que les administrateurs fassent preuve, dans l'exercice de leurs pouvoirs et fonctions, d'un degré de compétence qu'on est raisonnablement en droit d'attendre de personnes ayant leurs connaissances et leur expérience.

26. Le comité recommande d'adopter des dispositions complètes prévoyant l'indemnisation d'un administrateur à l'égard des coûts et dépenses subis à la suite d'une poursuite civile, pénale ou administrative à laquelle il a été partie, si l'administrateur a agi honnêtement et de bonne foi en visant les meilleurs intérêts de l'institution, et s'il a des motifs raisonnables de croire que ses actes étaient légaux.

#### Transactions intéressées

##### Position du Livre vert

##### Fond du problème

27. Le comité rejette la proposition du Livre vert préconisant l'interdiction totale de toutes les transactions comportant un lien de dépendance. Il faudrait plutôt faire échec aux transactions intéressées potentiellement néfastes et non aux transactions productives. À cette fin, le comité propose une procédure en trois volets qui prévoit un examen des transactions avec lien de dépendance. Nous préconisons aussi l'exercice d'une surveillance suffisante de la part des organismes de réglementation, l'instauration de mécanismes de dédommagement et de protection du public et l'imposition de sanctions.

#### Procédure en trois volets à l'égard des transactions intéressées

##### Premier volet: interdiction sélective

28. Le premier volet est une interdiction totale portant sur certain nombre de transactions intéressées qui, de par leur nature même, compromettent la protection du consommateur et la stabilité des institutions. Le comité endosse ici la recommandation du rapport de la Chambre des communes préconisant que des représentants des organismes principaux de réglementation, des associations professionnelles (tels qu'avocats, comptables, évaluateurs et actuaires) et des institutions financières participent à l'établissement de la liste des transactions interdites.

##### Deuxième volet: Comité d'examen de la gestion des affaires

29. Chaque institution financière devrait être tenue d'instituer, au sein de son conseil d'administration, un Comité d'examen de la gestion des affaires (CEGA) chargé d'étudier, à l'avance, toutes les transactions avec lien de dépendance pour s'assurer qu'elles ne portent pas préjudice aux actionnaires minoritaires et aux clients de l'institution ni qu'elles ne compromettent la solvabilité de l'institution.

30. Le CEGA se composerait d'au moins trois administrateurs «externes», «désintéressés» ou «indépendants». Un administrateur ne pourrait faire partie du CEGA:



## D. VÉRIFICATEURS

### Resserrement des normes

### Accroissement des exigences en matière d'information

### Nomination des vérificateurs

### Vérificateurs et comités de vérification

20. Le comité recommande que la SADC, les organismes principaux de réglementation, les représentants de l'industrie et l'Institut canadien des comptables agréés (ICCA) unissent leurs efforts pour établir des normes d'information et d'évaluation qui reflètent plus fidèlement les risques courus par une institution. Il importe notamment que les états financiers rendent compte de la valeur actuelle ou marchande de l'actif, ce qui exige l'uniformisation, d'une institution à l'autre, des méthodes servant à comptabiliser les prêts improductifs et les provisions pour pertes.

21. Toutes les institutions financières devraient être tenues de présenter annuellement des rapports de vérification préparés par deux cabinets distincts. L'un de ces cabinets devrait être nommé par l'organisme principal de réglementation. Cette recommandation se justifie pour deux raisons: d'abord, elle accroîtrait l'autonomie des vérificateurs et, ensuite, elle permettrait une vérification qui tient compte des intérêts des déposants aussi bien que des actionnaires. Contrairement au rapport de la Chambre des communes qui préconise que le deuxième cabinet se plie à des normes de vérification distinctes et fasse rapport à l'organisme de réglementation plutôt qu'à la direction de l'institution, nous croyons que les deux cabinets devraient être assujettis aux normes actuelles de vérification et d'information et à la réglementation en vigueur.

22. Le comité recommande que les vérificateurs soient tenus d'assister aux réunions du comité de vérification de l'institution.

23. La procédure actuelle voulant que les vérificateurs ne soient tenus de faire état des méthodes ou des pratiques douteuses que s'ils les jugent de nature à affecter l'institution de façon « importante », leur impose une responsabilité qui ne leur incombe point. Le comité recommande que les vérificateurs soient tenus de rendre compte de toutes les irrégularités financières, transactions intéressées et opérations qui dépassent apparemment les pouvoirs d'une institution financière, conformément aux lignes directrices établies par le comité de vérification.

24. Les rapports de vérification préparés à l'intention de la direction et du comité de vérification du conseil d'administration devraient être communiqués en même temps à l'organisme principal de réglementation.

ce délai, la majorité des membres du comité estiment que seuls les premiers 25 000\$ devraient être entièrement assurés, et les 50 000\$ suivants, à raison de 80 p. 100.

14. La SADC administrerait plusieurs fonds distincts: un pour les banques, un pour les sociétés de fiducie et un autre pour les caisses de crédit. Les pertes subies par une institution membre seraient compensées par l'imposition de surprimés aux autres institutions affiliées au même fonds. Ces fonds distincts inciteraient l'industrie à s'autoréglementer. La SADC serait prête à accueillir dans ses rangs l'Association des compagnies d'assurance de personnes et l'industrie des valeurs mobilières, mais le comité constate que ces secteurs préfèrent, pour le moment, administrer leur propre fonds ou leur propre régime de protection du consommateur.

15. Enfin, le comité conçoit l'assurance-dépôts comme un privilège et non comme un droit. La SADC devrait donc avoir le droit d'établir des normes d'assurabilité et même de refuser d'assurer les institutions qui ne s'y conforment pas ou dont les organismes principaux de réglementation dérogent à ses lignes directrices.

## C. EFFICACITÉ ACCRUE DES ORGANISMES PRINCIPAUX DE RÉGLEMENTATION

### Exercice des pouvoirs actuels

16. Dans une large mesure, les récents déboires du secteur financier sont beaucoup plus attribuables au mauvais exercice des pouvoirs actuels plutôt qu'à leur insuffisance. Si tel est le cas, il importe que les législateurs ne réagissent pas aux récents événements en accordant indûment des pouvoirs excessifs aux organismes de réglementation.

### Élargissement des pouvoirs actuels

17. L'élargissement des pouvoirs de réglementation devrait se limiter aux secteurs où l'exercice des pouvoirs actuels restreint l'aptitude des organismes de réglementation à évaluer la santé financière et la solvabilité d'une institution ou à aider les institutions en difficulté à recouvrer leur santé financière. Ces pouvoirs ne devraient pas supplanter la prérogative de la direction d'orienter et de diriger les activités de l'institution.

18. La plus grande faiblesse du cadre de réglementation actuel réside dans l'absence de mécanismes ou de moyens permettant de repérer à temps les institutions en difficulté.

### Dispositif d'alerte

19. Les organismes principaux de réglementation devraient être tenus de créer une banque de données informatisées devant servir d'assise à un dispositif d'alerte. Ce dispositif prévoirait aussi la surveillance des dépôts effectués par l'entremise de courtiers et l'établissement d'un système de notation s'inspirant, par exemple, du système américain CAMEL (acronyme utilisé pour *Capital adequacy, Asset quality, Management ability, Earnings quality and Liquidity*). La SADC participerait directement à la surveillance et à la réglementation des institutions qui tomberaient au-dessous d'un seuil minimum selon qu'il s'agit du système de notation ou, de façon plus générale, des indicateurs du dispositif d'alerte.



- organismes de réglementation distinct est connue sous le nom de « méthode des quatre secteurs d'activités », ou des « quatre piliers ».
5. Les pressions engendrées par la concurrence et la technologie incitent les institutions financières à diversifier leurs activités, de sorte que les organismes de réglementation chargés de leur surveillance n'ont parfois plus la compétence ni l'autorité nécessaires pour continuer à jouer leur rôle. Comme la ligne de démarcation entre les différents instruments financiers s'estompe de plus en plus, il n'est ni possible, ni souhaitable de restreindre les activités d'une institution à son champ principal d'activités. Toutefois, il importe que les activités intersectorielles soient assujetties à la surveillance d'un organisme principal de réglementation.
6. Le défi consiste donc à faire en sorte que chaque dollar déposé dans une institution fasse l'objet d'une surveillance quelconque et à s'assurer, du même coup, qu'il n'y ait pas de chevauchement au chapitre de la réglementation, ni de distorsion des « règles du jeu ».

## B. ASSURANCE-DÉPÔTS

7. La SADC devrait être un organisme indépendant ayant son propre conseil d'administration composé de représentants des deux paliers de gouvernement, du secteur privé et des institutions membres.
8. La SADC jouerait le rôle d'assureur. Elle se chargerait d'administrer les fonds d'assurance-dépôts. Comme ces fonds sont constitués des primes versées par les institutions assurées, la SADC servirait d'agent pour ces institutions et, à ce titre, se chargerait de gérer et de protéger l'avoir des fonds, en dernier ressort pour le bénéfice des déposants assurés.
9. Dans le cours normal des choses, la SADC déléguerait ses pouvoirs aux organismes principaux de réglementation. En retour, ces organismes mettraient au point un ensemble de mesures qui, tel un « système d'alerte », permettraient de repérer les institutions en difficulté.
10. Les institutions ainsi repérées seraient placées sous la responsabilité directe de la SADC. Pour les aider à recouvrer leur santé financière, la SADC aurait le droit de modifier les ratios de levier, de prononcer des interdictions visant certaines activités ou pratiques et de mettre sur pied sa propre équipe d'inspecteurs spécialisés.
11. Si la SADC venait à conclure qu'une institution n'est plus assurable, elle devra immédiatement faire part de sa décision à l'organisme principal de réglementation et au ministre responsable. De façon générale, ceci provoquerait la liquidation de cette institution.
12. Il se pourrait toutefois que le gouvernement responsable veuille maintenir en vie l'institution en cause, bien que la SADC la déclare inassurable. Le comité estime que c'est là une prérogative gouvernementale. Toutefois, il est d'avis que, dans tous les cas semblables, la protection offerte à l'institution devrait prendre fin à la date où la SADC fait savoir au ministre responsable que cette institution n'est plus assurable. Par conséquent, toutes les obligations ultérieures de l'institution seront prises en charge par le gouvernement concerné.
13. Le plafond actuel de 60 000\$ de dépôts entièrement assurés devrait être maintenu pendant au moins un an après la restructuration de la SADC. Passé



## ANNEXE A

### RECOMMANDATIONS DU RAPPORT DE 1986

#### PRÉFACE ET APERÇU:

#### VERS UNE PLUS GRANDE COMPÉTITIVITÉ DANS LE SECTEUR FINANCIER

### PARTIE I

## PROTECTION DU CONSOMMATEUR ET STABILITÉ DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES

### A. TOUR D'HORIZON DU SYSTÈME DE RÉGLEMENTATION

Imposer une discipline à l'ensemble du système

Les quatre secteurs d'activités: les quatre piliers

Réglementation par fonction

Les sociétés de portefeuille financières et les quatre piliers

Centralisation des fonctions de réglementation

1.

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce considère l'évolution des rôles du gouvernement fédéral et des provinces dans la réglementation du secteur financier comme un élément important de la société canadienne. Il importe donc que la réforme du secteur financier au Canada respecte le plus possible l'actuel partage des pouvoirs et des responsabilités entre les institutions et entre les gouvernements fédéral et provinciaux.

2.

Par conséquent, le comité s'oppose à la centralisation des pouvoirs de réglementation et de surveillance entre les mains d'un seul et même organisme tout-puissant.

3.

La meilleure façon de protéger le consommateur et d'assurer la stabilité des institutions consiste à resserrer la discipline dans les quatre instances de réglementation — Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC), organismes principaux de réglementation, vérificateurs, régie des sociétés — plutôt qu'à miser excessivement sur une seule de ces instances.

4.

La solution aux problèmes de la solvabilité et des transactions intéressées réside dans la création d'organismes principaux de réglementation chargés de surveiller l'ensemble des activités d'une institution. Le comité est donc favorable au maintien du système actuel qui consiste à jumeler les organismes de réglementation et les institutions en fonction de leur principal champ d'activités. Cette méthode qui consiste à confier chaque secteur d'activités à un



témoignages qu'il a recueillis, le comité est arrivé à la conclusion que tous les intervenants croient le moment venu de donner suite à cette idée. Et les Canadiens sont du même avis que le comité.

L'entrave à l'avènement d'un marché unique se situe au niveau des politiques actuelles et ne peut s'expliquer que par l'absence de volonté politique de la part du gouvernement fédéral et des provinces de même que par le chevauchement complexe de compétences fédérales, provinciales ou interprovinciales. Le comité n'a guère le temps de s'y arrêter. Les consommateurs et les institutions souffrent de l'absence d'orientation. Celle-ci empêche en outre nos principales institutions financières de réaliser des percées sur les marchés internationaux. Selon le comité, les parties intéressées se doivent, dès maintenant, de mettre les instances politiques et les organismes de réglementation au pas. Par conséquent, en accord avec le titre du présent rapport, le comité recommande :

## RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS

60. Que toutes les parties intéressées, c'est-à-dire les consommateurs de service financiers, les institutions financières, les gouvernements provinciaux, les organismes de réglementation et le gouvernement fédéral s'engagent publiquement à prendre les mesures nécessaires pour atteindre l'objectif parfaitement raisonnable et extrêmement important de créer un marché financier national unique d'ici 1992.



L'interdiction des transactions intéressées sauf celles qui sont explicitement autorisées, ce qui nous semble la bonne approche. Les individus et les sociétés qui se joignent au secteur financier doivent en devenir des participants à long terme. Formulées différemment, les propositions susmentionnées visent à écarter ceux qui se lancent dans le secteur financier avec l'intention de promouvoir des activités commerciales connexes. Cette approche est la bonne, et elle est tout à fait indiquée compte tenu de la structure très souple que prône le comité.

En formulant ses recommandations sur la structure du système financier canadien, le comité n'a pas cherché à faire de compromis entre les positions des divers secteurs et ceux du comité. Mais réflexion faite, un équilibre s'est effectivement dégagé de tout cela. Les banques ont demandé que le capital des sociétés de fiducie soit largement réparti et le comité a refusé. Les sociétés de fiducie ont demandé à être considérées comme des banques et le comité a refusé. Les compagnies d'assurance ont demandé à être mises à l'abri de toute prise de contrôle par les institutions de dépôt et le comité a refusé.

Toutefois, fait positif, nous avons confirmé la structure du régime de propriété actuel pour les sociétés de fiducie et leur avons effectivement permis de se livrer à des activités analogues à celles des banques sans toutefois les transformer en banques. En ce qui concerne les banques elles-mêmes, qui demandaient depuis toujours à ce que la définition d'activités bancaires soit élargie de façon à y inclure diverses opérations auxiliaires, nous avons répondu à leurs préoccupations répétées en créant une société de portefeuille bancaire qui leur donne véritablement carte blanche en ce qui concerne les activités commerciales, complémentaires ou autres. Quant aux compagnies d'assurance mutuelle, elles pourront non seulement créer des sociétés de portefeuille en aval, mais également faire inscrire les sociétés de fiducie qu'elles contrôlent sur la nouvelle liste des banques de l'annexe III.

Le comité ne se fait pas d'illusions au sujet de ces recommandations. Il ne croit pas qu'elles constituent une solution permanente aux problèmes que pose la réforme du secteur financier. D'ailleurs, tel n'était pas notre but. En fait, la poursuite d'un tel objectif aurait été contraire à notre prémisses concernant l'évolution effrénée du secteur financier. Nous souhaitons plutôt essayer de fournir, à moyen terme, suffisamment de souplesse à chacun des secteurs pour leur permettre de prendre de l'expansion, d'innover, d'exploiter leurs atouts. Nous croyons avoir atteint ce but.

Deux autres préoccupations ont pesé lourd dans notre analyse et nos recommandations. La première portait sur la présence d'intérêts étrangers dans le secteur financier. Sans vouloir prendre parti, il ne fait aucun doute que l'accord de libre-échange et la charte accordée à la société AMEX ont suscité des préoccupations en ce qui concerne l'orientation de la politique actuelle et future. Nous sommes les premiers à admettre que nos observations et nos recommandations à cet égard ne constituent qu'un prélude. Ce qui est clair, et ce que nous souhaitons bien faire comprendre, c'est qu'il est urgent que le gouvernement fédéral adopte une politique qui précise clairement les règles du jeu.

La dernière question sur laquelle s'est penché le comité, peut-être la plus importante, est notre détermination de créer un véritable marché national dans le secteur des services financiers. Dans ses recommandations, le comité approuve les démarches et tentatives des provinces dans ce domaine. Notre rapport de 1986 abondait dans ce sens. Toutefois, le gouvernement fédéral doit maintenant prendre les choses en main en ce qui concerne l'évolution du système financier. Nous croyons que les recommandations susmentionnées contribueront non seulement à redonner au gouvernement fédéral son rôle de chef de file, mais également à mettre en place un processus grâce auquel les institutions opérant à l'échelle nationale opteront de plus en plus pour une charte fédérale plutôt que provinciale. Quoi qu'il en soit, la création d'un marché national unique pour les services financiers doit faire partie intégrante de l'objectif que doit viser le gouvernement fédéral : assumer à nouveau le rôle de leader dans le domaine en établissant une politique nationale pour le secteur financier.

En guise de conclusion, le comité souhaite formuler une dernière recommandation, soit l'établissement d'un marché national unique pour les services financiers. En effet, d'après les

Dans les chapitres précédents, le comité a évalué les défis auxquels fait face le système financier canadien et formulé des recommandations sur les mesures à prendre pour les relever. Ces recommandations se basent sur la constatation que le secteur financier évolue à une vitesse telle qu'il serait imprudent de lui imposer une orientation conçue ou établie d'avance. L'argent est si mobile, les moyens, empreints d'une si grande originalité, et les idées, tellement changeantes, que la capacité d'adaptation doit constituer un élément clé de notre système financier. D'autre part, le comité est conscient du capital social et institutionnel énorme investi dans le système financier canadien actuel. C'est pourquoi il a insisté sur la nécessité, lorsque possible, de construire à partir de ces atouts.

Compte tenu de ces principes, il était logique de soutenir les deux différentes structures de propriété caractérisant les institutions de dépôt. De plus, le comité s'est rendu compte que, dans la mesure où les règles du jeu entre les banques et les sociétés de fiducie n'étaient pas égales, ce sont les pouvoirs, non pas les structures de propriété, qui faisaient pencher la balance. C'est pourquoi nous avons eu l'audace de recommander la création de sociétés de portefeuille bancaires. Toutefois, cette proposition n'apparaît audacieuse qu'en comparaison des activités auxquelles se livrent depuis toujours les banques. Si l'on se sert, comme cadre de référence, des activités des grandes sociétés de fiducie et des entreprises en amont, ou encore des activités du Mouvement Desjardins, cette proposition semble plus modeste puisqu'elle ne visera qu'à rétablir l'égalité des règles du jeu. Le comité estime que le Canada doit miser sur ses atouts dans un monde où la concurrence est très vive. Et le secteur financier constitue un de ces atouts.

Ainsi, le concept de la société de portefeuille bancaire permettrait aux banques d'utiliser leurs pouvoirs latents et conférerait aux dirigeants, aux directeurs et aux actionnaires la responsabilité de décider de l'utilisation qui serait faite de ces nouveaux pouvoirs et des possibilités qu'ils offrent. Enfin, le comité estime qu'il serait avantageux que le capital des sociétés de portefeuille bancaires soit largement réparti, puisque ces sociétés pourraient alors servir de rempart à la concentration du pouvoir économique entre les mains d'un petit groupe de familles influentes ou d'intérêts étrangers.

Bien que bon nombre des recommandations soient apparentées à celles qui figurent dans notre rapport de 1986, il est un secteur où le comité a modifié sa position : il a renversé le fardeau de la preuve dans le cas des transactions intéressées, qu'elles soient effectuées par le propriétaire, la direction ou l'administrateur. Dans l'étude précédente, nous avions jugé que les transactions intéressées étaient permises sauf celles spécifiquement prohibées. Maintenant, nous croyons à





rien dans l'attitude générale du Québec face au secteur financier ne s'écarte de l'objectif visant à promouvoir les marchés nationaux.

#### Faits nouveaux encourageants

En faisant cette proposition—juridiction désignée/reconnaissance mutuelle/traitement provincial—le comité sait qu'elle est déjà acceptée par certaines provinces. Par exemple, en vertu de la *Loi sur les sociétés de prêt et de fiducie* du Nouveau-Brunswick adoptée en 1987, le gouvernement provincial est autorisé à qualifier les provinces ou les territoires canadiens de «juridiction désignée». Les institutions financières constituées selon les lois des juridictions désignées et selon les lois fédérales seront assujetties à la réglementation de leur juridiction d'origine. Les dispositions relatives à la surveillance et à la conduite des affaires continuent de s'appliquer, mais les compagnies constituées selon les lois des juridictions «désignées» sont dispensées des dispositions relatives à la capacité et aux pouvoirs de placements prescrits par la loi du Nouveau-Brunswick. La désignation des juridictions se fait selon la pertinence des lois et du contrôle de la province d'origine. C'est exactement ce qui, d'après le comité, doit s'étendre à tout le pays.

Un autre fait nouveau vaut la peine d'être noté. La *Loi sur l'administration financière* de 1989 de la Colombie-Britannique, qui doit être proclamée en 1990, renferme également une règle de juridiction désignée. Cependant, lorsqu'il qualifie une province de juridiction désignée, le gouvernement s'assure d'abord qu'elle accorde aux sociétés constituées en Colombie-Britannique un traitement de réciprocité. Le comité interprète cette clause de réciprocité de la façon suivante : les sociétés constituées selon les lois de l'Ontario où le principe de l'égalité de traitement est une réalité, ne bénéficieraient sans doute pas de la disposition relative à la juridiction désignée. Ce genre de représailles ne peut que se multiplier à moins que d'autres mesures efficaces ne soient mises en place. Cela laisse donc supposer qu'il faut se hâter de parvenir à un marché de services financiers authentiquement national.

#### RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS

59. Le comité tient à souligner que les lois du Nouveau-Brunswick et de la Colombie-Britannique englobent déjà le concept de juridiction désignée. En ce qui concerne le Nouveau-Brunswick par exemple, le gouvernement provincial peut qualifier n'importe quelle juridiction canadienne (selon la pertinence de ses normes de réglementation et de contrôle) de «juridiction désignée». Les institutions financières constituées selon les lois de ces juridictions désignées seront assujetties en premier lieu à la réglementation de leur juridiction d'origine. En outre, les sociétés originaires des juridictions désignées seront exemptées des dispositions relatives à la capacité et aux pouvoirs de placements de la loi du Nouveau-Brunswick. C'est exactement ce modèle-là qu'il faut adopter dans tout le pays.

selon les lois ontariennes. C'est parce que le marché de l'Ontario est important que la réglementation et le contrôle ontariens dominent l'industrie des sociétés de fiducie, du moins quant aux institutions souhaitant accéder à ce marché.

D'après le comité, cette situation est inacceptable.

Tout en rejetant le principe de l'égalité de traitement, le comité en comprend les fondements. Tout d'abord, l'Ontario a été influencée par la série de faillites récemment survenue sur son territoire et ailleurs. Par conséquent, cette province attache beaucoup d'importance à un contrôle efficace, ce qui se traduit, entre autres, par des dispositions très strictes à l'égard de questions telles que les transactions intéressées. Ensuite, comme le soulignait le *Conference Board* dans son mémoire au comité, l'égalité de traitement protège l'Ontario de la fuite éventuelle d'institutions et d'activités financières vers des provinces où les règles sont moins sévères.

De l'avis du comité, aucune de ces raisons n'est fondamentalement incompatible avec la proposition ci-dessus. Bien au contraire. En fait, en adoptant le principe de l'égalité de traitement, l'Ontario indique qu'il faut fixer certaines normes minimales acceptables à l'égard de questions telles la suffisance du capital et la régie des sociétés. Cette nécessité sous-tend également notre proposition. Certaines questions peuvent se poser à propos du degré de vigilance souhaitée. Toutefois, la manière dont BCB Inc. envisage les transactions intéressées (recommandation n° 44) est sûrement aussi sévère que les règles de l'Ontario. Par conséquent, le comité a tout lieu de croire que l'Ontario peut être amené à accepter la proposition visant à relever la dimension nationale des marchés financiers du Canada.

## RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS

58. Les règles commerciales de la province d'accueil ne doivent pas avoir d'effet extraterritorial, c'est-à-dire qu'elles ne doivent pas régir les opérations à l'extérieur de la province. « L'égalité de traitement » de l'Ontario va à l'encontre de ce principe. Le comité a tout lieu de croire que ses recommandations relatives aux transactions intéressées, aux normes minimales de suffisance du capital et à l'accord fédéral-provincial sur la réglementation, apaiseront les inquiétudes de l'Ontario.

## • RADQ

Le problème du Québec est tout à fait différent, étant donné que cette province dispose de son propre système d'assurance-dépôts. En principe, le Québec pourrait faire cavalier seul en matière de réglementation. C'est le contraire toutefois qui semble se produire. Premièrement, le Québec participe activement au processus interprovincial de consultation et d'harmonisation (Conférence des ministres provinciaux responsables des institutions financières). Deuxièmement, l'harmonisation et la collaboration entre la RADQ et la SADC ont un fait accompli. En effet, selon M. Ronald McKinley, président directeur général de la SADC : « Les plans sont pratiquement les mêmes et nous travaillons bien avec cet organisme. Il nous a été utile et vice versa. » Ainsi, les normes relatives à la suffisance du capital ne font probablement pas problème. Troisièmement, le comité suppose que si sa recommandation relative à l'établissement de réseaux d'assurance est acceptée, le Québec autorisera les institutions ayant reçu leur charte d'une autre juridiction (par exemple la Banque nationale) à jouir des mêmes privilèges que les Caisses populaires. Cela prouverait manifestement que le Québec accepte la notion d'un marché national. Quatrièmement, les institutions constituées en vertu des lois du Québec et qui fonctionnent dans d'autres provinces sont couvertes par la SADC. Enfin, le fait que le Québec dispose de son propre système d'assurance-dépôts signifie également qu'il en est le garant ultime. Il est donc responsable des échecs de la réglementation ou des faillites, ce qui garantit une réglementation vigilante. Même si le Québec dispose d'une loi prescrivant des pouvoirs autres que ceux déjà établis dans d'autres juridictions (y compris la juridiction fédérale), le comité considère que



Les provinces pourront appliquer leurs règles relatives à la conduite des affaires, ainsi que leurs lois sur la protection des consommateurs. Toutefois, « le traitement provincial » doit prévaloir en ce qui concerne l'application de ces règles relatives à la conduite des affaires : les institutions à charte fédérale ou constituées selon les lois d'autres provinces doivent jouir des mêmes privilèges que les institutions à charte de la province d'accueil. Par exemple, il est probable que certaines provinces interdiront l'établissement de réseaux d'assurance dans les locaux des institutions de dépôt. Par contre, les provinces qui le permettent devront étendre ce privilège à toutes les institutions, indépendamment de la juridiction où elles ont obtenu leur charte.

Certaines précisions supplémentaires s'imposent. En établissant les principes de base du système, on ne peut éviter une tension naturelle entre les règles relatives à la conduite des affaires de la juridiction désignée et celles de la province d'accueil. Ainsi que l'indiquent ses recommandations, le comité est d'avis que les règles de prudence, le contrôle de la régie des sociétés, les pouvoirs relatifs aux investissements admissibles et à la capacité des institutions relèvent de la juridiction désignée, c'est-à-dire la province qui octroie la charte. Les provinces d'accueil peuvent réglementer certains aspects de la conduite des affaires comme les lois sur la divulgation des renseignements et la protection des consommateurs, dans la mesure où ces dernières n'ont pas d'effet en dehors de la province. Ce modèle ne signifie pas nécessairement qu'une institution financière constituée selon les lois du Québec puisse faire en Ontario tout ce qu'elle peut faire au Québec, et vice versa. Ainsi, les règles relatives à la conduite des affaires dans une province d'accueil qui sont différentes de celles d'une autre donnent lieu à un modèle de « traitement provincial » ; ainsi, une société constituée selon les lois du Québec peut faire en Ontario tout ce qu'une société ontarienne peut faire. Il est à noter que la société constituée selon les lois du Québec qui conduit ses affaires en Ontario jouirait des mêmes droits d'exploitation qu'une société de l'Ontario, indépendamment des pouvoirs commerciaux de la société québécoise ou de la façon dont elle est structurée. La couverture de la SADC pour l'exploitation en Ontario de la société du Québec est le seul critère valable pour les organismes de réglementation de l'Ontario : si l'institution a une couverture de la SADC, elle dispose de tous les droits et privilèges d'exploitation d'une société de l'Ontario.

Un exemple s'impose. Supposons que la politique fédérale autorise les sociétés de fiduciaire à acheter des compagnies d'assurance, contrairement à la politique de l'Ontario : si une société de fiduciaire fédérale possédait une compagnie d'assurance (à charte fédérale ou constituée selon les lois du Manitoba) exerçant en Ontario, elle jouirait de tous les droits d'exercice d'une compagnie d'assurance à charte de l'Ontario, bien qu'une compagnie d'assurance à charte de l'Ontario ne puisse appartenir à une société de fiduciaire. Tel que mentionné plus haut, l'Ontario peut interdire à toutes les institutions de dépôt d'établir des réseaux d'assurance dans leurs locaux, même si certaines d'entre elles ont ce droit dans leurs provinces d'origine. En d'autres termes, l'établissement de réseaux d'assurance dans les locaux d'institutions de dépôt relève des règles commerciales en vigueur dans les provinces d'accueil.

## Nouveaux défis

Le comité reconnaît que l'application de cette recommandation peut créer certains problèmes. En effet, le Québec dispose de son propre système d'assurance-dépôt et l'Ontario peut, quant à lui, souhaiter maintenir ce qu'il appelle « l'égalité de traitement ». Examinons d'abord ce principe.

## ● L'égalité de traitement

Comme indiqué plus haut, en vertu du principe de l'égalité de traitement de l'Ontario, une société de fiduciaire exerçant en Ontario est assujettie au contrôle et à la surveillance, non seulement de l'Ontario, mais aussi d'autres provinces. En d'autres termes, toutes les sociétés de fiduciaire, même celles à charte fédérale, doivent en fait conduire leurs affaires en Ontario et à l'extérieur de cette province



- On fait remarquer dans ce mémoire que le Sénat avait déjà recommandé, en 1986, un moyen évident d'atteindre un tel consensus, soit la création d'un comité permanent des ministres responsables des institutions financières, mesure déjà prise par les premiers ministres des provinces. Les auteurs du mémoire appuient également une proposition présentée au comité par le *Conference Board of Canada* à l'effet que des représentants des institutions financières participent à la formation de ce consensus.
- Quant au second point, à savoir l'entente fédérale-provinciale en matière de réglementation, le mémoire du Royal Trust donne comme modèle possible la série d'ententes conclues entre le BSIF et les autorités provinciales de valeurs mobilières, relatives à la division des responsabilités en vue de la réglementation de ce secteur.
- Enfin, la notion de «juridiction désignée» est une variante du principe adopté par les Européens en vue de 1992, la «reconnaissance mutuelle/des pays hôtes». Pour l'essentiel, la notion de «juridiction désignée» comporte : a) que la réglementation de base demeure la compétence de la juridiction qui octroie une charte; b) que cette juridiction désignée soit reconnue par les autres juridictions; c) que soient acceptées par tous certaines règles de conduite des affaires et les lois sur la protection du consommateur dans la province d'accueil. Contrairement au modèle de l'Europe de 1992 qui prévoit en fait une seule licence bancaire dans toute la Communauté, le modèle de Royal Trust suggère que l'enregistrement et la délivrance des licences se fassent dans la province d'accueil.
- *La proposition du comité*
- Le comité souscrit officiellement à l'essentiel du modèle proposé par Royal Trust, y compris l'harmonisation de normes minimales en matière de réglementation, la notion d'une juridiction désignée et les règles d'exploitation établies par le province d'accueil.
- ## RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS
54. Le comité propose un marché financier national unique fondé sur quatre principes :
- un nouveau consensus sur les normes et principes essentiels;
  - un accord fédéral-provincial sur la réglementation;
  - l'acceptation du concept de juridiction désignée;
  - l'acceptation des règles relatives à la conduite des affaires et des lois sur la protection des consommateurs de la province d'accueil (concept de «traitement provincial»).
55. Maintenant que les règles sur la suffisance du capital de la BRI s'appliquent aux banques d'environ une douzaine de pays et, qu'au sein du Canada, plusieurs juridictions vont déjà dans ce sens, le moment est sûrement venu pour les principaux organismes de réglementation de parvenir à un consensus sur quelques normes et principes minimaux acceptables. Le comité recommande que la couverture de la SADC ne soit pas disponible aux institutions dont les chartes sont octroyées dans les juridictions dans lesquelles les autorités politiques ou réglementaires insistent pour maintenir que les normes capitales ou la réglementation soient moins sévères.
56. La juridiction qui octroie une charte est responsable de la réglementation des normes de prudence (capital, transactions intéressées, etc.) et de la définition des pouvoirs relatifs au placement et à la capacité. Il s'agit du concept de «juridiction désignée». Les provinces désigneront la juridiction dont c'est la responsabilité. L'accord fédéral-provincial sur la réglementation régira ce régime général de la réglementation.

## RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS

Toutefois, il faudra faire beaucoup plus, surtout pour les institutions de dépôt. Presque tous ceux qui ont comparu devant nous s'étant dit inquiets, voire irrités, par les obstacles provinciaux, le comité a décidé de présenter des recommandations plutôt draconiennes à ce sujet. Dans son désir d'intensifier le caractère national des marchés financiers du Canada, le comité est stimulé par l'intention des Européens de créer, à partir de 1992, un marché européen unique dans le domaine des services financiers.

53. Si les Européens peuvent atteindre une harmonisation au-delà de leurs frontières nationales, les Canadiens peuvent sûrement en faire autant face à leurs frontières provinciales.

Les grandes caractéristiques du modèle européen de 1992 sont une excellente source d'inspiration. Dans son témoignage devant le comité, M. Nicholas Le Pan, sous-ministre adjoint au ministère fédéral des Finances, a insisté sur les trois principes fondamentaux qui sous-tendent le modèle européen d'intégration financière. Le premier est une « reconnaissance mutuelle », par les États membres, de l'autorisation accordée à une institution financière ayant reçu une charte dans un État membre de faire affaires dans les autres États membres. Le deuxième principe, étroitement lié au premier, veut que la reconnaissance mutuelle soit assujettie à l'harmonisation de normes minimales, y compris de normes minimales s'appliquant au capital. Cette harmonisation suppose, naturellement, l'établissement d'une importante coordination et d'un échange d'informations entre les organismes de réglementation nationaux. Ces deux principes ouvrent la voie à l'application de la règle du « pays d'origine », en vertu de laquelle l'organisme de réglementation du pays qui octroie une charte à une institution est chargé d'en surveiller les activités dans toute la Communauté. Le dernier principe énonce que les règles régissant la conduite des affaires ou les règles d'exploitation des institutions sont celles du pays hôte, c'est-à-dire le pays où les services sont fournis. En fait, dans l'Europe de 1992, les institutions financières auront, pour l'essentiel, le droit de dispenser des services financiers grâce à un seul « passeport », celui de leur pays d'origine, à condition de se soumettre aux normes d'exploitation du pays hôte.

### ● Le modèle de Royal Trust

La proposition du comité s'inspire du mémoire présenté par Royal Trust, qui propose un modèle en trois parties :

1. Un nouveau consensus sur les normes et les principes clés
  2. Une entente fédérale-provinciale en matière de réglementation
  3. L'acceptation du principe de la juridiction désignée
- En ce qui concerne les questions visées par ce « nouveau consensus », Royal Trust propose :
- o des normes relatives aux aptitudes et aux compétences requises pour posséder et exploiter une institution financière;
  - o des normes communes relatives à la suffisance du capital nécessaire pour garantir la solvabilité des institutions;
  - o des méthodes de régie interne en vue d'assurer la gestion prudente des institutions;
  - o une division des responsabilités, en vue de la réglementation, entre la juridiction du « pays d'origine » et celle du « pays hôte », y compris une utilisation plus évidente du mécanisme d'assurance dépôt et un rôle accru pour l'assureur;
  - o une supervision et une administration coordonnées entre les divers organismes de réglementation.



canadiennes sur les marchés financiers étrangers, en particulier sur le marché américain.

## Europe de 1992

Les particularités de l'Europe de 1992 qui ont le plus impressionné les témoins sont les dispositions prévoyant la création d'un marché financier unique. Presque tous les témoins ont demandé la mise en oeuvre d'une version canadienne de cette disposition afin de faire échec à la balkanisation de notre marché financier. Le comité présentera des propositions en ce sens, un peu plus loin, dans la section portant sur l'harmonisation nationale.

D'une manière plus générale, les témoins ont fait remarquer qu'en échange du plein accès à un marché européen unique, les Européens demanderont probablement aux Canadiens de leur accorder le même traitement que celui qu'ont obtenu les Américains en vertu de l'Accord. Pour ce faire, il faudrait, en faveur des Européens, déplaçonner les actifs des banques de l'Annexe II, abolir la règle du 10/25 pour les institutions financières non-bancaires et celle du 25 p. 100 pour le cumul des actions entre les résidents de l'Europe (bien que personne ne puisse en posséder individuellement plus de 10 p. 100). Les Européens ont déjà fait savoir qu'ils jugent ces dispositions discriminatoires. Le comité estime que la suppression de ces dispositions est inévitable dans le contexte de l'Europe de 1992.

## RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS

52. La politique canadienne doit veiller à ce que les ententes réciproques conclues avec l'Europe ne désavantagent pas les institutions canadiennes au profit des institutions européennes sur le marché canadien. De la même manière, étant donné que de nombreuses institutions financières canadiennes exercent depuis longtemps des activités au Royaume-Uni, le Canada doit s'assurer que la réglementation financière de l'Europe occidentale n'érigera pas d'obstacles aux institutions canadiennes qui entreront sur le marché européen en passant par le Royaume-Uni.

### C. Harmonisation nationale

#### Vers un marché financier national

- *Le modèle de l'Europe de 1992*

Au chapitre 2 de la partie I, nous nous sommes réjouis des initiatives des ministres des Finances provinciales visant à harmoniser la réglementation des institutions financières et de l'invitation qu'ils ont lancée au gouvernement fédéral de participer à leurs futures réunions. Le comité est aussi heureux de souligner les réalisations de l'ACCAP qui a élaboré un ensemble de normes en matière de suffisance du capital afin d'étayer son plan de protection des consommateurs. Il s'agit d'un pas important vers la création d'un marché national pour les services d'assurance.



49. Certains perçoivent l'octroi d'une charte de l'annexe II à AMEX comme une anomalie. En raison des préoccupations et de l'incertitude qu'a suscitées cette décision, le gouvernement se doit d'élaborer et de préciser d'avantage sa politique globale concernant l'accès des institutions étrangères au marché financier canadien.

50. À cet égard, le comité souhaite présenter quelques observations :

- Nous approuvons le récent moratoire fédéral sur l'octroi de chartes de banque étrangère de l'annexe II aux « banques d'entreprises » américaines, comme Sears, G.M., GE et Ford.
- Si on retenait l'idée d'une société de portefeuille bancaire, proposée par le comité, et si, avec le temps, les activités commerciales de telles sociétés dépassaient un certain seuil critique, il faudrait alors que le gouvernement fédéral réévalue son moratoire.

#### Accès canadien accru

Jusqu'à maintenant, on a surtout parlé de l'accès des Américains au marché financier canadien. L'autre aspect important de cette question est celui d'un accès accru au marché américain pour les Canadiens. Bien que beaucoup d'attention, pendant nos audiences, se soit surtout portée sur la question de l'accès de nos institutions financières au marché de l'Europe de 1992, le marché américain est de loin le plus important marché international pour la plupart de nos institutions financières. C'est tout particulièrement le cas des compagnies d'assurance, qui sont les institutions financières canadiennes ayant la plus grande envergure internationale.

En général, les représentants des compagnies d'assurance se sont montrés très satisfaits de l'Accord de libre-échange et de la manière dont il traite des services d'assurance des deux côtés de la frontière. Les institutions de dépôt, notamment les banques, étaient moins satisfaites. Parce qu'elles ne peuvent ouvrir de succursales et faire des affaires d'un État à un autre, les banques sont paralysées dans l'un de leurs principaux domaines d'expertise. Depuis que ces dernières s'occupent de valeurs mobilières, les dispositions du *Class-Steagall Act* des États-Unis leur semblent également très restrictives. Le comité remarque cependant que l'Accord a entraîné un changement à cette loi américaine qui permet maintenant aux succursales des banques canadiennes de continuer d'offrir des souscriptions et une vaste gamme de titres du gouvernement canadien. À notre connaissance, la décision récente du *Federal Reserve Board* de permettre à quatre banques américaines d'accroître leurs activités dans le domaine des valeurs mobilières a été étendue également aux banques canadiennes, en vertu des dispositions de l'Accord.

On a laissé entendre au comité que si le gouvernement fédéral avait l'intention de permettre à d'autres sociétés américaines du genre "American Express" d'avoir accès au marché bancaire canadien, il faudrait qu'il exige, en contrepartie, l'obtention d'une plus grande marge de manoeuvre pour les institutions de dépôt canadiennes dans le secteur financier des États-Unis. Le comité partage ce point de vue.

#### RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS

51. De l'avis du comité, on s'est trop attardé sur l'accès possible des institutions financières étrangères au marché canadien, en particulier à l'accès des institutions américaines. L'envers de la question devrait également retenir l'attention, c'est-à-dire la manière d'obtenir une marge de manoeuvre accrue pour les institutions financières

Le comité n'a pas du tout envie de revenir, point par point, sur la position du ministre. Il est toutefois essentiel de s'arrêter à certains aspects du dossier, tant pour comprendre l'inquiétude ressentie dans certains secteurs du milieu financier que pour susciter la formulation d'une politique acceptable au sujet de l'entrée au Canada d'institutions financières étrangères. Le comité reprend ici les préoccupations des témoins qui ont comparu.

La première chose qui ressort des témoignages reçus est qu'American Express n'a pas l'intention de devenir, au sens traditionnel du terme, une institution de dépôt. Son principal objectif serait plutôt d'avoir accès au système de paiements et au réseau de guichets automatiques. La question qui se pose au comité n'est donc pas facile à résoudre : étant donné que les institutions financières canadiennes ont, avec le temps, à coup d'efforts et d'argent, mis au point l'un des systèmes de paiements les plus efficaces au monde, pourquoi y donnerions-nous accès à American Express alors qu'elle n'a pas accès à un tel système dans son pays d'origine?

Un deuxième point d'ordre général a trait à l'aspect des lignes directrices relatives aux banques étrangères (numéro 8 de l'annexe D) selon lequel « le requérant doit être en mesure de montrer qu'il peut contribuer à la compétitivité bancaire au Canada ». Le comité est d'avis que la présence d'American Express augmentera certainement la concurrence sur le marché des cartes monétaires. Il y a aussi lieu d'espérer qu'elle innovera dans ce domaine, au profit de tous les utilisateurs de ces cartes. La carte American Express ordinaire est essentiellement une carte de débit (avec une échéance de paiement d'un mois) plutôt qu'une carte de crédit. American Express a ainsi attiré, au cours des ans, une clientèle nantie. Le chef de la direction de la Toronto-Dominion, Richard Thomson, a formulé ainsi la préoccupation sous-jacente : « Selon un adage du milieu bancaire, les banques tirent tous leurs profits des 10 p. 100 de leurs clients qui forment la strate supérieure, et, au Canada, American Express attire les personnes à revenu élevé. Ce n'est pas la carte American Express qu'utilisent les ouvriers de General Motors, mais bien la nôtre. »

D'aucuns craignent qu'American Express intensifie le recrutement uniquement auprès de la clientèle nantie, ce qui aurait pour conséquence de forcer les institutions financières canadiennes à suivre son exemple et à ne s'intéresser, au détriment de l'ensemble des consommateurs, qu'aux Canadiens à revenu élevé. Il faudra suivre la situation de près.

La troisième préoccupation portée à l'attention du comité a trait à l'égalité des règles du jeu. Il est vrai que le gouvernement a promis d'introduire des mesures législatives pour donner aux banques et aux sociétés de fiducie les pouvoirs additionnels accordés à American Express en tant que banque de l'annexe II. C'est toutefois une façon pour le moins particulière de redéfinir ou de réviser les pouvoirs accessoires des banques et des sociétés de fiducie. D'après certains de nos témoins, ce processus se résume à laisser les exceptions devenir les règles et à laisser évoluer de la sorte la définition de ce qu'est une banque au Canada. Il est clair que l'élargissement des services bancaires devrait faire l'objet d'une décision consciente des autorités canadiennes, et non pas découler d'une série de dispenses accordées pour faciliter la venue de nouvelles institutions étrangères.

L'octroi d'une charte à American Express a compliqué la tâche du comité dans ses efforts pour concevoir une solution équilibrée, pour les banques et les sociétés de fiducie du Canada. Il est en effet difficile de recommander l'actionnariat public à 35 p. 100 pour Montreal Trust, une filiale d'entreprise canadienne à capital très largement réparti, lorsque des institutions américaines et étrangères ayant des liens avec des entreprises commerciales (selon des critères canadiens depuis longtemps établis) peuvent posséder à 100 p. 100 une banque de l'annexe II au Canada.

À la suite de son examen, le comité désire donc faire quelques observations.



suiivants sont extraits d'une lettre rendue publique, que le ministre des Finances, Michael Wilson, adressait le 24 janvier 1989 au président du comité exécutif de l'Association des banquiers canadiens, M. Warren Moyses.

... aux fins de la Loi sur les banques, l'American Express est une banque étrangère et peut, en tant que telle, demander la permission d'établir une banque étrangère au Canada. La société American Express, qui a de vastes activités dans le domaine des services financiers, est une firme de services financiers établie de longue date au Canada et certaines de ses activités sont de nature bancaire ...

L'American Express offre depuis longtemps des services de voyage au Canada. La Loi sur les banques permet aux requérants de continuer à exercer les activités non bancaires qu'elles offrent déjà ... le principe du maintien de ces activités non bancaires a été respecté dans un certain nombre de cas. L'American Express a accepté des restrictions qui l'empêcheront de se lancer dans de nouvelles entreprises en dehors du domaine des voyages. Je ne crois donc pas que cette demande remette en cause le principe de la séparation des intérêts financiers et commerciaux dans la propriété bancaire.

Vous avez fait valoir que, comme l'American Express n'est pas dans son pays d'origine une banque réglementée offrant toute la gamme des services, elle n'aurait pas le droit d'établir une filiale bancaire au Canada. Vous avez signalé en outre que la réglementation de la banque mère étrangère est l'un des critères énoncés dans les principes directeurs sur la propriété bancaire établis en 1980 par l'Inspecteur général des banques.

Je vous ferai remarquer que le document de l'Inspecteur général, après avoir mentionné que les principes directeurs sont «généralement souhaitables», précise que l'approbation des demandes appartient, en dernière analyse, au ministre des Finances de concert avec le gouvernement en conseil ... Je ne partage pas non plus votre opinion lorsque vous dites que l'approbation de cette demande suppose que, quelle que soit la nature de ses activités, tout requérant ultérieur sera approuvé sans tenir compte des politiques canadiennes et sans établir des conditions appropriées.

... Je me propose de saisir le Parlement de modifications à la Loi sur les banques afin de faire en sorte que toutes les banques puissent faire la promotion de biens et services, y compris dans le domaine de l'assurance, auprès des titulaires de leurs cartes de crédit. En pratique, cela veut dire que les banques déjà établies au Canada auront, à cet égard, les mêmes possibilités que l'American Express.

L'American Express a aussi accepté, lorsqu'elle sera une banque, d'abandonner ses activités de location à bail de voitures au Canada et de restreindre les services financiers offerts dans ses bureaux de voyage. D'autre part, la banque de l'annexe B de l'American Express (qui offrira des cartes de crédit au Canada) sera assujettie, comme toute autre banque, aux règles de traitement des données établies dans la Loi sur les banques.

La récente prise de position du gouvernement à l'égard des quatre corporations financières américaines (Ford, GM et Sears) renforce l'un des arguments du ministre des Finances, à savoir que l'octroi d'une charte à American Express ne veut pas dire que tout requérant ultérieur verra sa demande approuvée, peu importe la nature de ses activités. De façon plus précise, le comité croit comprendre que le ministre des Finances percevait essentiellement American Express comme une institution financière : ses activités commerciales étaient considérées comme mineures ou *de minimis*. Ce n'est pas le cas des quatre sociétés dont l'organigramme figure à l'annexe C : ce sont d'abord et avant tout des entreprises commerciales.



Bien que non reproduite parmi les dispositions de l'annexe D, il y a une mention que les lignes directrices sont «généralement souhaitables» ailleurs dans le document; on y précise cependant qu'en dernière analyse il appartient au ministre des Finances et au Gouverneur général en conseil d'approuver les demandes. Le comité reconnaît qu'étant donné la diversité des systèmes financiers d'un pays à l'autre, il est essentiel d'accorder une certaine discrétion de déroger aux lignes directrices. Cette discrétion peut toutefois, comme dans le cas de la charte accordée à AMEX, soulever des questions et créer la confusion dans le milieu financier.

### ● *Dispense de banques étrangères*

Le gouvernement fédéral peut, en pratique, dispenser certaines institutions étrangères de la définition de «banques étrangères». Selon le décret visant à dispenser certaines institutions étrangères, en date du 27 mai 1981, 101 banques étrangères ont été retirées de cette classification. Les dépenses nos 62 à 88 inclusivement ont toutes trait à des divisions de la société Ford—Ford Credit, Ford Leasing, Ford Consumer Credit, etc.—tant aux États-Unis que dans le reste du monde. Cela semble vouloir dire que la société Ford pourrait établir une société de fiducie au Canada. Si celle-ci obtenait une charte provinciale, disons au Québec qui se propose de permettre les liens commerciaux et financiers, elle pourrait vraisemblablement continuer d'offrir une gamme complète de services financiers et commerciaux au Canada. Si le gouvernement fédéral révoquait cette dispense, la division financière de la société Ford serait forcée d'entrer au Canada comme une banque de l'annexe II. Ainsi la société mère et ses filiales sont assujetties à des restrictions en ce qui concerne la propriété d'entreprises canadiennes. En vertu de l'actuelle *Loi sur les banques*, elles (société mère ou banques de l'annexe II) ne peuvent être propriétaires à plus de 10 p. 100 d'entreprises au Canada à moins que celles-ci :

- exercent une activité permise aux banques;
- se livrent au commerce de valeurs mobilières ou offrent des services de fiducie;
- fournissent des services d'assurance.

Le gouvernement peut, en plus de maintenir la gamme actuelle d'activités non financières par une clause de droits acquis, ajouter diverses restrictions aux licences des banques de l'annexe II ou par d'autres moyens. La Deutsche Bank Canada est une banque de l'annexe II. Pourtant la Deutsche Bank (Allemagne) exerce un contrôle effectif sur la société Daimler-Benz. Selon l'alinéa 305(3)c) de la *Loi sur les banques*, le ministre peut perpétuer les intérêts qui existaient au moment où la demande de licence pour une banque de l'annexe II a été présentée. Dans le cas de la Deutsche Bank, ses intérêts de 1981 furent alors maintenus, mais la licence stipule que la Deutsche Bank Canada ne peut fournir de services bancaires à une filiale non bancaire de la banque mère. Dans le cas d'American Express, ses activités actuelles dans le domaine des cartes de crédit et de l'assurance-voyage seront protégées. American Express a toutefois accepté, pour obtenir la charte, de cesser ses activités de location de voitures au Canada, de ne pas se lancer dans de nouvelles entreprises en dehors du domaine des voyages et de se conformer aux règles de la *Loi sur les banques* concernant le traitement des données.

Le comité déduit de ce qui précède que le gouvernement se doit de clarifier sa politique régissant l'entrée au Canada des banques étrangères. Le moratoire imposé par le ministre Loisel sur l'octroi de chartes de banques de l'annexe II à de nouvelles banques contrôlées par des intérêts américains est plus que louable; ce moratoire arrive aussi à point nommé pour permettre l'articulation d'une politique sur les banques étrangères. Le comité estime qu'il ne faudrait pas lever ce moratoire tant qu'une telle politique n'aura pas vu le jour.

### ● *La charte d'American Express*

Lorsqu'il s'agit de déterminer les conséquences éventuelles de la charte de banque de l'annexe II accordée à American Express, le comité a du mal à distinguer entre la réalité et les perceptions. Le mieux serait donc de présenter d'abord la position gouvernementale sur la situation. Les passages

banques étrangères, tout particulièrement à des banques américaines. Même si le comité n'a pas l'intention d'élaborer une telle politique, il formulera quelques observations pertinentes. Comme toute le fond, il faut fournir plus de renseignements sur la façon dont les entreprises américaines peuvent avoir accès au secteur financier canadien.

## ● *Qu'est-ce qu'une banque étrangère?*

Une banque étrangère peut faire une demande d'établissement de « filiale de banque étrangère » (banque de l'annexe II) au Canada. À moins d'en être dispensée, la seule façon dont une banque étrangère peut amorcer des activités bancaires au Canada, c'est par l'entremise d'une banque de l'annexe II. Ainsi, elle ne pourrait le faire en s'introduisant par le secteur des sociétés de fiducie, que ce soit au niveau fédéral ou provincial. La question devient alors : Qu'est-ce qu'une banque étrangère? Voici la définition qu'en donne la *Loi sur les banques* :

... Toute personne morale, association, société de personnes ou autre institution, constituée ou établie sous le régime de la législation d'un pays étranger, ou le ministre ou l'agence d'un gouvernement étranger ou d'une subdivision politique d'un pays étranger, qui :

- a) est une banque d'après la législation du pays étranger où il exerce ses activités;
- b) exerce dans un pays étranger des activités qui, au Canada, seraient en totalité ou en majeure partie des opérations bancaires;

c) acquiert, adopte ou conserve une dénomination qui, dans une langue quelconque, comprend l'un des termes « banque », « banques » ou « bancaire », employé seul ou combiné avec d'autres mots, ou un ou plusieurs mots ayant un sens analogue, pour désigner ou décrire ses activités;

d) effectue des opérations de prêt d'argent et accepte des dépôts cessibles par chèque ou autre effet;

e) appartient au groupe d'une banque étrangère au sens de ce terme dans la présente définition;

f) contrôle une banque étrangère au sens de ce terme dans la présente définition.

Puisqu'AMEX n'exerce pas ses activités aux États-Unis en tant que banque réglementée au niveau fédéral, elle ne peut être considérée comme une banque étrangère aux termes de l'alinéa a). Les chèques de voyage pourraient peut-être être visés par l'alinéa d), à titre d'effet permettant d'effectuer des dépôts, ou par l'alinéa b). Quoi qu'il en soit, si l'on se fie au cas d'AMEX, il semble que la définition d'une banque étrangère puisse être relativement vaste, probablement assez vaste pour qu'on considère comme telle des sociétés comme GMAC, GE, Ford et Sears.

## ● *Filiale d'une banque étrangère*

Les institutions financières étrangères désignées comme banques étrangères peuvent demander une charte pour établir une filiale. La requête de chaque institution est étudiée en fonction de la façon dont elle s'inscrit à l'intérieur des lignes directrices qui régissent l'établissement, au Canada, de filiales de banque étrangères. Certaines de ces lignes directrices, émises par le Bureau du surintendant des institutions financières, figurent à l'annexe D du présent rapport. Bien qu'elles semblent privilégier les banques étrangères qui relèvent de sociétés mères à capital largement réparti, aucune restriction particulière n'a été imposée aux liens commerciaux. Les lignes directrices précisent seulement que l'institution qui sollicite une charte doit effectuer des opérations de prêt et d'emprunt.



est la plus importante société financière de produits automobiles au Canada avec le financement de près de 500 000 véhicules et la location de plus de 200 000 autres. Le tableau C.4 illustre la structure de la société Sears. Cette entreprise exerce un grand nombre d'activités en sol canadien allant des opérations de détail aux contrats d'assurance et au courtage en valeurs avec Dean Witter Reynolds Canada. Sears songe probablement au marché financier canadien en désirant intégrer sa « monnaie plastique » (la carte Discover) au système de paiements canadiens. Le dernier tableau concerne American Express, un chef de file au niveau mondial dans le domaine des services de paiements, une des plus importantes sociétés de fonds mutuels au monde, un intervenant de taille sur les marchés financiers (ayant sous son aile Shearson Lehman & Hutton), un élément primordial du secteur de l'assurance et une des plus grandes sociétés de location d'automobiles du Canada. Malgré le vaste éventail de services bancaires qu'elle offre par l'entremise de plusieurs institutions non bancaires américaines, AMEX n'est pas assujettie aux règlements qui régissent les sociétés de portefeuille bancaires aux États-Unis. Les quatre autres entreprises susmentionnées ne le sont d'ailleurs pas non plus.

On pourrait facilement allonger cette liste. AT&T a maintenant des activités financières, IBM fait un battage publicitaire avec sa nouvelle banque européenne, etc.

L'ABC semble s'être résignée au fait que rien ne pourra empêcher AMEX d'acquiescer le statut de banque de l'annexe II. On se pose alors la question suivante : si les autres entreprises demandent une charte, la recevront-elles? Dans l'affirmative, nous nous buterons aux mêmes interrogations que celles soulevées par la requête d'AMEX, à savoir faut-il ouvrir notre marché aux entreprises étrangères alors qu'on refuse de le faire pour des sociétés canadiennes de profil semblable?

Selon l'ABC, il ne serait pas dans l'intérêt public de permettre à ces entreprises étrangères, ni à toute autre multinationale étrangère, de percer davantage les marchés de détail canadiens tant que la nouvelle législation financière ne sera pas en vigueur. Il ne s'agit là que d'une politique intérieure : l'ABC fera connaître sa position à plus long terme lorsque le gouvernement fédéral présentera une loi à cet égard.

Comme nous l'avons indiqué plus haut, le ministre fédéral Gilles Loiseleur a publiquement appuyé la demande de moratoire présentée par l'ABC. Il a exprimé sa position clairement devant la Chambre des communes, le 22 mars 1990, en ces termes :

M. Jim Peterson (Willowdale) : Monsieur le Président . . . D'autres sociétés établies au Canada se trouvent dans la même situation qu'American Express; c'est le cas d'importantes institutions financières comme GMAC, General Electric, Sears-Roebuck et Ford Credit.

Que va répondre le ministre lorsque ces sociétés viendront frapper à sa porte pour lui demander de bénéficier du même traitement qu'American Express?

...

L'hon. Gilles Loiseleur (ministre d'État (Finances)) : Monsieur le Président, étant donné que les intéressés ne nous ont rien demandé, j'ignore ce que je leur répondrais.

Je serais tenté de leur dire que leurs sociétés ne sont pas principalement des institutions financières, mais des organisations commerciales qui ont certaines activités financières. Je serais porté à leur préciser que contrairement à American Express, leurs sociétés ne sont pas largement ouvertes et que dans certains cas, elles ne sont même pas cotées en Bourse, et qu'ainsi, à mon avis, leur demande est inacceptable, du moins à ce stade-ci.

Selon le comité, ce débat ne disparaîtra pas. Dans le cadre de la réforme globale du secteur financier, le Canada a besoin de clarifier sa politique en ce qui concerne l'octroi de charte à des



## A. Introduction

Le dernier chapitre de notre rapport traite de problèmes souvent rencontrés au sujet de la coordination et de l'harmonisation des politiques. Dans le rapport de 1986, nous étions penchés presque uniquement sur l'harmonisation des politiques fédérales-provinciales et interprovinciales. Ces problèmes internes demeurent de la plus haute importance. Le comité considère que ses dernières propositions, qui visent à donner aux marchés financiers une envergure vraiment nationale, sont parmi les plus importantes du rapport.

Toutefois, compte tenu de l'Accord de libre-échange et du marché unique européen prévu pour 1992, cette question d'harmonisation se pose également à l'échelle internationale. Le présent chapitre s'attarde donc tout d'abord aux problèmes d'harmonisation internationale les plus criants, à savoir les incursions de ce qu'on appelle les banques d'entreprise américaines sur les marchés financiers canadiens. Nous procéderons ensuite à un examen plus détaillé du dossier d'AMEX. Nous terminerons cette section sur l'harmonisation internationale en énumérant quelques-unes des répercussions que pourrait avoir l'Europe de 1992.

## B. Harmonisation internationale

## Accès des banques étrangères au marché canadien

● *Banques d'entreprise américaines*

L'Association des banquiers canadiens (ABC) a fait parvenir au comité un exemplaire de son récent rapport intitulé *Le droit à la concurrence*. Ce rapport passe en revue les activités financières de quatre entreprises américaines (GE, Ford, GM et Sears) et d'American Express. À l'exemple d'AMEX, ces sociétés se sont taillé une position enviable sur les marchés de détail aux États-Unis et, dans bien des cas, elles sont déjà présentes dans certains secteurs du marché canadien des services financiers.

Les tableaux C.1 à C.5 de l'annexe C, tirés du document de l'ABC, illustrent la structure organisationnelle de ces sociétés américaines, y compris l'ampleur des activités qu'elles exercent au Canada (identifiées par un drapeau canadien sur les tableaux). General Electric (tableau C.1) est probablement celle qui effectue le plus d'opérations au Canada; elle est d'ailleurs l'un des chefs de file dans le secteur du crédit-bail. Ford (tableau C.2), avec First Nationwide Financial Corporation, vient maintenant au deuxième rang des institutions d'épargne américaines; ses actifs s'élèvent en effet à 35 milliards de dollars US et elle compte 330 succursales dans 15 États. Cette entreprise exerce également un nombre considérable d'activités au Canada dans les secteurs du crédit-bail, de l'assurance et des prêts à la consommation.

Le tableau C.3 énumère les entités de General Motors et, ce qui est encore plus intéressant, ceux de GMAC, dont les activités de crédit-bail et les opérations financières effectuées au Canada. GMAC

d'administration a adopté une résolution le mois dernier afin d'interdire à toutes ces sociétés de conclure des prêts et des transactions financières avec Montreal Trust.

Par conséquent,

## RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS

44. Comme principe de fonctionnement, le comité préconise l'interdiction absolue de toute transaction liée, sauf dans le cas de transactions entre entreprises ayant conclu une entente de réseau et pour la prestation de services rémunérés.

Le comité reconnaît que ce principe de fonctionnement est excessivement restrictif, en particulier en ce qui concerne les transactions effectuées au sein d'un conglomérat financier et probablement aussi pour certaines transactions entre institutions financières et sociétés commerciales faisant partie du même conglomérat. Ainsi, dans le premier cas, on n'a qu'à songer à l'établissement d'une marge de crédit qu'une banque apporte à sa filiale exerçant en valeurs mobilières à l'occasion de la prise ferme des valeurs d'une tierce entreprise. Dans notre rapport de 1986, nous avions recommandé que les représentants des organismes principaux de réglementation, de la SADC, des associations professionnelles et des institutions financières s'occupent de dresser une liste des exceptions à cette interdiction, de même qu'une description des conditions et procédures en vertu desquelles pourraient se réaliser les transactions exclues.

45. Dans la mesure où l'interdiction des transactions liées va à l'encontre des normes ou des pratiques commerciales acceptées, le comité recommande qu'un comité formé de représentants des organismes principaux de réglementation, de la SADC, des associations professionnelles et des institutions financières s'occupent de dresser une liste des exceptions à cette interdiction, de même qu'une description des conditions et procédures en vertu desquelles pourraient se réaliser les transactions exclues.

Dans cette optique, nous pouvons maintenant aborder la question du rôle du Comité d'examen de la gestion des affaires en ce qui concerne les règles de régie interne des institutions.

46. Le Comité d'examen de la gestion des affaires (CEGA) a pour rôle de réviser à l'avance les transactions dispensées de l'interdiction à l'égard des transactions liées, les ententes visant l'établissement de réseaux et les contrats de services rémunérés. Le CEGA veillera à ce que ces transactions ne causent pas préjudice aux actionnaires minoritaires et aux consommateurs, et qu'elles soient établies à des prix comparables à ceux des transactions sans lien de dépendance.

47. La structure et les règles de fonctionnement du CEGA devront être conformes aux lignes directrices contenues dans les recommandations de notre rapport de 1986. (Voir à l'annexe A)

Une dernière recommandation s'impose. Elle concerne les règles de régie des sociétés de fiducie et des banques nouvellement constituées ainsi que les prises de contrôle d'institutions financières.

48. Dans le cas des sociétés de fiducie nouvellement constituées et des banques à propriété canadienne de l'annexe II, aucune exception ne sera permise en ce qui concerne les transactions liées. Cette interdiction absolue demeurera en vigueur tant que les actions comportant droit de vote des sociétés de fiducie ne seront pas à 35 p. 100 dans les mains du public ou tant que les banques à propriété canadienne de l'annexe II ne seront pas devenues des sociétés à capital largement réparti, et alors, seulement dans la mesure où les organismes principaux de réglementation seront convaincus que ces institutions se sont dotées de règles de régie interne acceptables.



- qu'ils n'appartiennent pas à des cabinets agissant à titre de conseillers juridiques principaux de l'institution; et
- qu'ils n'ont aucun lien de parenté par naissance ou par mariage avec des personnes de ces catégories.

41. Cette recommandation ne vise pas à créer deux catégories d'administrateurs. Tous les administrateurs seront tenus d'agir de bonne foi dans le meilleur intérêt des actionnaires, des déposants et, le cas échéant, des bénéficiaires. Ils exerceront leurs fonctions avec soin, diligence et compétence comme le ferait raisonnablement toute personne prudente dans de pareilles circonstances.

42. Compte tenu des responsabilités accrues qui incomberont aux administrateurs de ces institutions, et notamment aux administrateurs indépendants, des dispositions devront prévoir l'indemnisation adéquate des administrateurs, comme dans la Loi sur les banques, pour éviter que des personnes compétentes refusent de remplir ces importantes fonctions.

Une autre modification à la composition des conseils d'administration découle des recommandations formulées dans les chapitres précédents. Si les banques choisissent de former une société de portefeuille bancaire et d'y créer en aval des entreprises commerciales, il s'ensuit naturellement que les dirigeants de la société de portefeuille bancaire pourrout occuper des postes d'administrateur dans les sociétés commerciales en aval. Par conséquent,

## RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS

43. Les conseils d'administration des sociétés commerciales chapeautées par une société de portefeuille bancaire pourrout être composés de personnes qui sont des administrateurs de la société de portefeuille bancaire mère ou des personnes désignées par elle, sous réserve des dispositions générales des pratiques commerciales établies.

### ● Transactions intéressées

Comme nous l'avons signalé dans l'introduction, en 1986, le comité avait adopté, à l'égard des transactions avec lien de dépendance, une approche en trois volets : une interdiction totale de certaines transactions avec des parties apparentées; la création d'un comité d'examen de la gestion des affaires (CEGA) composé d'administrateurs indépendants chargés d'examiner toutes les transactions liées admissibles afin de s'assurer qu'elles ne sont pas préjudiciables aux intérêts des actionnaires et des consommateurs et qu'elles ne compromettent pas la solvabilité de l'institution; l'acceptation préalable, par l'organisme de réglementation appropriée de certaines catégories de transactions avec liens de dépendance admissibles. Toute cette procédure sous-tendait l'établissement d'une liste de transactions interdites et l'assujettissement de toutes les autres catégories de transactions liées à l'examen du CEGA.

Le comité pense qu'il faut renverser le fardeau de la preuve quant à l'admissibilité des transactions liées. Cela constitue un changement important par rapport à ses propositions de 1986. C'est la structure de ce que le comité a convenu d'appeler les «règlements internes de BCE Inc.» qui l'en a convaincu. Plus précisément, nous nous sommes inspirés à cet égard du témoignage du p.d.g. de BCE Inc., M. Raymond Cyr, qui a déclaré :

Permettez-moi simplement de vous signaler que Montreal Trust . . . n'effectuera aucune transaction avec l'une ou l'autre des filiales ou des sociétés affiliées de BCE, sauf pour la prestation de ce que nous appelons les services rémunérés. Plus précisément, notre conseil



l'égard des transactions intéressées et liées. Avant de décrire la solution que nous proposons en ce qui concerne les transactions liées, nous aimerions toutefois aborder la question de la composition et du rôle des conseils d'administration des sociétés.

## B. Régie interne des sociétés

### ● Composition des conseils d'administration

De l'avis du comité, l'amélioration des règles de régie interne des sociétés sous-tend notamment une redéfinition du rôle et de la composition des conseils d'administration des institutions financières réglementées. Les règlements actuels à cet égard diffèrent considérablement selon les institutions. Ils imposent surtout des normes en ce qui concerne les administrateurs d'institutions à capital fermé ou avec des liens commerciaux, à cause du risque de transactions intéressées entre l'actionnaire majoritaire et l'institution financière en cause. Cette préoccupation est légitime.

Le comité s'inquiète aussi de la structure des conseils d'administration des banques de même qu'avec d'autres sociétés contrôlées par ces derniers ou affiliées à ceux-ci. Il convient de noter en particulier que la situation des dirigeants d'entreprises élus au sein de conseils d'administration de banques après des prises de décisions ont de gros emprunts va de plus en plus à l'encontre des efforts déployés par la société en général en vue de diminuer autant que possible les éventuels conflits d'intérêts. Bien que le comité n'ait reçu aucun témoignage à l'encontre de l'efficacité des conseils d'administration des banques (même si les radiations importantes de dettes des pays du tiers monde tendent à prouver le contraire), il n'en demeure pas moins que le principe d'exiger que les banques soient des sociétés à capital largement réparti et la perception du public à cet égard semblent militer en faveur de règles de régie interne empêchant que le conseil d'administration d'une banque soit dominé par des administrateurs issus de sociétés qui sont elles-mêmes de grandes débitrices de cette banque.

Le comité propose donc certaines mesures en vue de mieux définir le rôle des administrateurs des institutions financières réglementées. Essentiellement, nos recommandations s'inspirent de celles contenues dans le Livre bleu du gouvernement (*Le secteur financier : nouvelles directions*). Ces recommandations proposent fondamentalement que les conseils d'administration soient constitués de manière à bénéficier de l'opinion et du jugement de personnes qui ne sont ni des dirigeants ni des employés de la société et qui n'ont pas de liens importants avec cette dernière.

## RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS

39. La proportion d'administrateurs choisis parmi les cadres ou les dirigeants d'une institution financière ou de ses sociétés affiliées (administrateurs internes) ne devra pas être supérieure à 15 p. 100, sous réserve de dispense dans les cas de conseils restreints pour lesquels cette obligation serait trop contraignante.
40. Au moins la moitié des administrateurs devront répondre à des critères stricts établissant leur indépendance vis-à-vis de la société. Ces critères exigent notamment :

- qu'ils ne soient ni dirigeants, ni employés, ni actionnaires importants de l'institution financière ou des sociétés qui lui sont apparentées;
- qu'ils n'aient pas, directement ou indirectement, de liens commerciaux importants avec l'institution ou avec ses sociétés affiliées (ni être un dirigeant d'un emprunteur important de l'institution);

## A. Introduction

Peut-être à cause de la façon dont notre mandat était formulé et notamment à cause de l'insistance mise sur les aspects relatifs à la structure de propriété des institutions et sur l'incidence de la mondialisation des marchés financiers, ou peut-être parce que les problèmes qu'a connus le secteur financier au début et au milieu des années 1980 sont maintenant considérées comme choses du passé, la question globale d'une surveillance accrue exercée par les organismes de réglementation n'a été que superficiellement abordée par la plupart des témoins entendus par le comité. Naturellement, les témoignages des divers organismes de réglementation font exception à cette règle. C'est le cas aussi des contributions des professeurs Chant et McFetridge, qui ont surtout insisté sur une nouvelle conception de l'assurance-dépôts. Quoi qu'il en soit, les éléments nouveaux recueillis à ce sujet ne justifient pas que le comité s'engage dans une remise en question de ses recommandations de 1986 sur les pouvoirs et les rôles des organismes de réglementation, des vérificateurs, de la SADC et des règles de régie interne des institutions financières. Nous suggérons donc aux lecteurs de se référer aux recommandations figurant à l'annexe A de notre rapport de 1986, même si le cours des événements rend certaines d'entre elles un peu moins pertinentes aujourd'hui. Leur fondement demeure, malgré tout, encore d'actualité.

En esquivant ces questions, le comité ne voudrait pas laisser croire qu'il estime qu'il n'y a rien à changer à cet égard. Sans doute, le système de surveillance réglementaire fonctionne-t-il beaucoup mieux que dans les années 1980. Certaines préoccupations demeurent cependant, notamment en ce qui concerne l'assurance-dépôts. D'autres formules d'assurance proposées récemment, dont certaines soumises au comité, méritent d'être étudiées attentivement. Le comité juge donc à propos de faire l'observation suivante :

## RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS

38. Le comité ne formulera pas de recommandation précise en ce qui concerne l'assurance-dépôts. Cela ne veut pas dire cependant qu'il estime que le système est parfait. Au contraire, cette question mériterait d'être étudiée de manière plus approfondie, surtout compte tenu de l'émergence de nouvelles approches quant à l'assurance-dépôts. Si les organismes intéressés ne proposent pas de nouvelles formules, il se pourrait que le comité décide de revoir toute la question de l'assurance-dépôts dans un avenir rapproché.

Deux questions ont retenu l'attention des membres du comité et des témoins. Ce sont celles des règles de régie interne des sociétés et des transactions intéressées. Elles sont importantes en soi, mais elles le deviennent encore plus étant donné que le comité a opté pour une structure de propriété plus souple et pour l'attribution de pouvoirs accrus aux institutions financières. À vrai dire, comme nous l'expliquerons plus loin, nous avons durci notre position par rapport à nos recommandations de 1986 à



34. Les employés des institutions de dépôt ne devraient pas être autorisés à vendre de l'assurance. En effet, il y a risque de conflits d'intérêts et un client endetté envers une banque, une société de fiducie ou une caisse populaire pourrait se sentir contraint d'acheter les produits d'assurance alors offerts. Par conséquent, le comité recommande que les organismes fédéraux et provinciaux de réglementation du secteur de l'assurance s'entendent pour que, dans les provinces où est permise la vente d'assurance dans les succursales des institutions de dépôt, celle-ci s'exerce au moyen de réseaux et non pas par les employés de ces institutions. Dans tous les cas, la législation fédérale devrait interdire que les employés des institutions de dépôt soient autorisés à vendre de l'assurance.

35. Toutes les recommandations ci-dessus touchant la vente de l'assurance au moyen de réseaux sont fondées sur l'hypothèse que les renseignements confidentiels au sujet des clients ne seront pas transmis entre les institutions de dépôt et les agents d'assurance exerçant leurs activités dans les succursales de ces institutions.

Enfin, ce qui concerne la vente d'assurance au moyen de réseaux, le comité tient à faire observer que le risque de conflit d'intérêts n'existe pas dans le sens inverse. Donc,

RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS

36. Les personnes autorisées à vendre de l'assurance devraient pouvoir placer les fonds de leurs clients dans des institutions de dépôt dans le cadre d'ententes de réseaux.

D. Autres questions

Un autre sujet à retenu notre attention. Certains témoins ont avancé que la percée de BCE Inc. dans le secteur financier pourrait lui procurer un avantage concurrentiel unique étant donné qu'elle possède maintenant des compétences dans le secteur bancaire et dans celui des télécommunications. Le comité tient à souligner que ce genre de liens n'est pas unique; cela existe ailleurs qu'au Canada. AT&T offre depuis peu des services Visa et MasterCard aux États-Unis, et IBM est en train de mettre sur pied une banque européenne. Il est vrai que dans ce dernier cas, il s'agit d'un lien dans le secteur de l'informatique et non pas des télécommunications, mais le principe est semblable. Le comité est d'avis que si cela pose un problème, il ne relève pas de la politique financière mais plutôt de la politique sur la concurrence. Par conséquent,

RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS

37. Le comité reconnaît que la percée de BCE Inc. dans le secteur financier pourrait lui donner un avantage concurrentiel unique puisqu'elle lui permet de combiner les activités bancaires et les télécommunications. Toutefois, nous tenons à faire observer que de grandes sociétés d'informatique et de télécommunications d'autres pays pénètrent le secteur financier. Le comité est d'avis que si cela pose un problème, celui-ci relève de la politique de la concurrence plutôt que de la politique financière.



Cependant, ce qui compte, c'est que les règles du jeu soient égales pour tous dans chaque province et que les institutions à charte fédérale ne soient pas désavantagées par rapport aux institutions à charte provinciale.

Il se peut que cette option aboutisse, dans chaque province, à la distribution de toute la gamme des services dans les succursales des institutions financières. Ce sont finalement les provinces qui décideront de permettre la création de tels réseaux. L'expérience dira si l'on peut se satisfaire des dispositions visant à assurer que les renseignements confidentiels concernant les clients ne seront pas transmis entre les institutions de dépôt et les agents d'assurance. Le comité croit que cette méthode se répandra à l'échelle du pays si elle est à l'avantage des consommateurs.

Par conséquent,

## RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS

32. Le gouvernement fédéral a récemment proposé d'interdire la vente de produits d'assurance dans les locaux des banques et des sociétés de fiducie. Le comité ne croit pas que ce soit la meilleure façon d'aborder cette question. La décision de permettre ou d'interdire aux agents d'assurance d'exercer leurs activités dans les locaux des institutions de dépôt appartient aux provinces. C'est pourquoi le comité recommande que, dans chacune des provinces, les institutions à charte fédérale et provinciale soient soumises au même régime pour ce qui est de la vente de l'assurance dans leurs succursales.

33. Le comité reconnaît que la recommandation précédente pourrait aboutir à un traitement différent d'une province à l'autre étant donné la prérogative dont jouissent les provinces dans ce domaine. Cependant, notre recommandation permettrait d'assurer, à l'intérieur de chaque province, l'égalité des règles du jeu pour les institutions constituées au niveau fédéral et provincial. Ainsi, comme le Québec permet aux caisses populaires de vendre de l'assurance dans leurs succursales au moyen de réseaux, il doit également accorder ce droit aux institutions à charte fédérale comme la Banque Nationale ou le Trust Général.

Quant à décider qui devrait avoir le droit de vendre de l'assurance dans les succursales des institutions, le modèle québécois appliqué au Mouvement Desjardins exige que ces personnes soient des représentants de la compagnie d'assurance et non pas des employés de la caisse populaire. Ce modèle général permettrait aux institutions financières de conclure des ententes contractuelles pour l'établissement de réseaux avec des compagnies d'assurance affiliées ou non, et de partager leurs locaux. Les arrangements financiers pourraient être souples tels la location d'espace ou un pourcentage des revenus tirés des primes, mais le principe essentiel qui différencierait les deux secteurs serait que les deux catégories d'employés relèveraient d'organismes de réglementation différents.

Le cumul des fonctions est une autre méthode qui permettrait aux employés des banques et des sociétés de fiducie d'être également autorisés à vendre des produits d'assurance. En fait, ce modèle accroît le pouvoir interne des banques en leur permettant d'entrer dans le secteur de l'assurance. La difficulté de cette méthode réside dans le risque de conflits d'intérêts. Les clients endettés envers une société de dépôt (qui ont, par exemple, un prêt ou une hypothèque) pourraient se sentir contraints de souscrire l'assurance qu'on leur proposerait.

L'abus pourrait encore être plus grave si les agents d'assurance avaient librement accès aux renseignements sur la situation financière des clients vis-à-vis de l'institution de dépôt, ce qui serait le cas s'ils portaient à la fois le chapeau de l'employé de banque et celui de l'agent d'assurance. Par conséquent, le comité est unanime à rejeter ce modèle.

donnant accès à ces services). En Ontario, la Banque de Nouvelle-Écosse offre dans ses succursales des brochures et un service téléphonique pour la vente des produits de la Compagnie d'Assurance Générale. Les détenteurs d'hypothèques Trustco Canada se verront dorénavant offrir l'assurance-résidentielle de la Prudentielle d'Amérique, Compagnie d'Assurance Générale (Canada). Et ce ne sont que quelques exemples parmi bien d'autres.

## RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS

31. L'établissement de réseaux pour la vente de services financiers est une réalité au Canada. Le comité est totalement d'accord avec cette nouveauté, mais tient à exprimer deux réserves. Il faut que les ventes liées soient interdites et que les taux de rémunération ne prêtent à aucune équivoque, qu'ils soient connus et fassent l'objet de l'établissement de réseaux pour la vente de produits d'assurance dans les succursales des institutions de dépôt. Si l'on permet que les agents d'assurance inscrits vendent de l'assurance dans les succursales des institutions de dépôt, à qui doit-on accorder une telle autorisation?

Dans son Livre bleu et son projet de loi, le gouvernement fédéral prévoit interdire aux agents d'assurance inscrits de vendre des services d'assurance dans les succursales des institutions de dépôt. Les témoins provenant du secteur de l'assurance sont d'accord avec cette interdiction alors que les banques à charte plaident pour la distribution de ces produits dans leurs succursales. Les représentants de la Banque nationale étaient les plus en faveur puisque la loi québécoise accorde ce privilège aux caisses populaires.

De l'avis du comité, que les agents d'assurance soient ou non autorisés à vendre leurs produits dans les succursales d'institutions financières qui ne sont pas des compagnies d'assurance est une décision qui appartient aux provinces et non au gouvernement fédéral. Cependant, si une province accorde ce privilège à ses institutions à charte provinciale («*credit unions*», caisses populaires, sociétés de fiducie provinciales, etc.), le comité croit que les institutions financières à charte fédérale doivent pouvoir jouir du même privilège. Ainsi, il ne convient pas de recommander que la vente d'assurance soit permise ou interdite dans les succursales des institutions financières, mais plutôt que les institutions réglementées au niveau fédéral aient ce droit dans les provinces qui l'autorisent à leurs institutions.

Le gouvernement fédéral semble proposer un autre modèle : les banques et les sociétés de fiducie pourraient vendre des produits d'assurance par l'entremise de réseaux de distribution (par exemple aux détenteurs de cartes de crédit) et exercer certaines activités reliées à l'assurance dans les succursales bancaires (par exemple l'assurance-crédit et l'assurance-voyage). D'autres produits d'assurance ne peuvent tout simplement pas être vendus dans des succursales, peu importe l'employeur de l'agent d'assurance.

Cette option présente certains avantages. Elle n'interdit pas entièrement la vente de produits d'assurance au moyen de réseaux, mais elle limite les conflits éventuels. Cependant, sur le plan de la concurrence, elle pourrait placer une institution à charte fédérale en situation de désavantage par rapport à une institution à charte provinciale qui aurait le droit d'offrir toute la gamme des services au moyen de réseaux.

Pour en revenir à notre proposition, le comité reconnaît tout à fait qu'elle pourrait aboutir à un traitement différent d'une province à l'autre. C'est une prérogative provinciale. Toutefois, si les caisses populaires peuvent vendre de l'assurance au Québec par l'entremise de réseaux, la Banque Nationale devrait avoir la même possibilité. Il se peut que ni les «*credit unions*» ni d'autres institutions financières ne puissent vendre de l'assurance en Ontario au moyen de réseaux.



L'établissement de réseaux est maintenant réalité. La Banque Toronto-Dominion offre aux consommateurs du Québec, de l'Ontario et de la Saskatchewan des services d'assurance de Simcoe et Erie Investors Ltd. (ou plutôt des renseignements, des brochures et des lignes téléphoniques leur

Le comité est tout à fait favorable à l'établissement de réseaux. En effet, les consommateurs y trouvent leur compte puisque cela leur permet de mieux différencier les produits et services, ce qui revêt une importance spéciale pour les régions dotées d'une seule institution financière. En outre, les réseaux constituent une nouvelle forme de diversification pour les institutions financières qui désirent limiter leurs propres activités à des secteurs spécialisés.

On entend par ce terme les ententes conclues entre des institutions financières pour permettre à l'une d'elles d'offrir au public un produit ou un service d'une autre institution. Ce genre d'arrangement peut exister entre des institutions affiliées ou indépendantes. Des institutions indépendantes et relativement petites peuvent alors offrir un ensemble de services financiers plus complet qu'elles ne le pourraient isolément.

### C. Etablissement de réseaux

30. Le comité reconnaît que les banques en particulier exercent depuis longtemps des pressions pour que les activités accessoires comme l'affacturage et les services informatiques soient inclus dans la définition des activités bancaires. Si les instances politiques et de réglementation fédérales n'ont pas d'objection à ce que ces activités soient financées directement ou indirectement par des dépôts assurés par la SADC, le comité s'en remet à leur jugement. Toutefois, maintenant que le comité a recommandé d'autres structures, c.-à-d. des sociétés de portefeuille bancaires, nous préférons de loin que les institutions financières se servent de ces nouvelles options pour exercer des activités accessoires.

## RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS

Depuis longtemps, les banques souhaitent acquérir ou créer des filiales dans des secteurs liés à la finance, comme l'affacturage ou le crédit-bail, ou dans des services accessoires, comme l'informatic. Comme le comité a déjà endossé le concept de sociétés de portefeuille bancaires, il est évident que les banques ainsi que d'autres institutions financières devraient pouvoir exercer ces activités. Il s'agit seulement de déterminer le « comment ». Si les activités accessoires relèvent naturellement du secteur financier, il conviendrait de les réglementer et de permettre aux institutions financières de les exercer par l'entremise de sociétés de portefeuille en aval. Par contre, si ces activités sont essentiellement des activités commerciales, il n'est pas du tout sûr qu'elles devraient être financées directement par des institutions financières. Dans ce cas, il serait préférable de créer une société de portefeuille bancaire et, de façon plus générale, des filiales commerciales selon le modèle présenté aux organigrammes 1 à 5 ci-dessus.

### ● Activités accessoires des banques

29. Le comité estime que les trois recommandations précédentes respectent les juridictions provinciales dans le secteur de la fiducie, mais il rappelle que les ministres provinciaux responsables des institutions financières ont, lors de leur rencontre du 30 août 1989 à Moncton, accepté le principe selon lequel les institutions financières autres que les sociétés de fiducie, ne pourront offrir de services fiduciaires que par l'entremise de filiales dans ce secteur. Le comité préfère les recommandations 26 à 28. Cependant, s'il fallait, pour réaliser un marché national unique des services financiers—objectif formulé plus loin—faire des concessions aux provinces, ce qu'elles demandent en matière de pouvoirs fiduciaires internes pourraient être acceptés.



L'assujettissement des sociétés de fiducie à des règles semblables, donneront aux banques et aux sociétés de fiducie ayant des structures de passif équivalentes, des pouvoirs de placement identiques. La méthode de gestion prudente du portefeuille doit également s'appliquer aux pouvoirs d'investissement des actifs des compagnies d'assurance. En fait, on a déjà beaucoup progressé en ce sens. Certaines provinces ont déjà remplacé les anciennes restrictions à l'égard des placements admissibles par le concept de gestion prudente. Etant donné que le passif des compagnies d'assurance est constitué d'éléments à long terme, la « prudence » laissera à celles-ci beaucoup plus de souplesse qu'aux banques et aux sociétés de fiducie pour investir dans des projets à long terme.

## RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS

24. Le comité recommande que les règles qualitatives actuelles applicables aux actifs des sociétés de fiducie soient remplacées par le concept de gestion prudente du portefeuille. Il recommande également que les normes de suffisance du capital de la Banque des règlements internationaux (BRI), ou une version modifiée de ces normes, s'appliquent aux sociétés de fiducie. Ces mesures auront pour effet de rendre à peu près identiques aux pouvoirs d'investissement des actifs des sociétés de fiducie, les pouvoirs des banques ayant une structure de passif équivalente.

25. Le comité recommande également que la méthode de gestion prudente du portefeuille s'applique au secteur de l'assurance. Nous verrons particulièrement d'un bon oeil une telle mise à jour de la législation sur l'assurance puisque la durée des éléments de passif des compagnies d'assurance permettrait à ce secteur de jouer un rôle très important dans le financement des projets d'investissement à long terme.

### ● *Pouvoirs internes en matière de fiducie*

À l'heure actuelle, les banques et les compagnies d'assurance font face à des interdictions plus ou moins générales les empêchant d'exercer des pouvoirs fiduciaires, y compris les pouvoirs d'agence et de gestion. Le comité croit que ces restrictions sont trop sévères. Pour ce qui est de l'élargissement des pouvoirs internes de fiducie, le comité suit de près la recommandation du Livre bleu du gouvernement fédéral.

## RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS

26. Le comité propose d'élargir la gamme des pouvoirs fiduciaires permis en autorisant l'exercice direct de pouvoirs fiduciaires par les banques et les compagnies d'assurance, avec les exceptions suivantes :

- l'exécution de fiducies établies par ordonnance judiciaire;
- l'exécution de fiducies entre vifs;
- les fonctions d'exécuteur ou d'administrateur découlant d'un testament ou d'un legs;
- le rôle de tuteur ou de curateur de biens.

27. Les banques et les compagnies d'assurance pourront entreprendre une gamme complète d'activités fiduciaires par l'entremise d'une filiale dans le secteur de la fiducie.

28. Lorsque les pouvoirs internes prévus dans la recommandation 26 relèvent de la compétence provinciale, ce sont les règles provinciales en matière d'enregistrement, de réglementation et de surveillance qui s'appliqueront.

## A. Introduction

En ce qui concerne les pouvoirs des institutions financières, le comité souhaite réitérer les aspects de la recommandation/observation 1 ayant trait à la concurrence et à l'efficacité, à savoir :

- promouvoir la concurrence, l'innovation et l'efficacité;
- accroître et faciliter les choix pour le consommateur;
- élargir les sources de crédit à la disposition des particuliers et des entreprises; et
- stimuler la concurrence internationale et la croissance économique intérieure.

Le défi consiste donc à trouver un moyen de concevoir une politique financière qui favorise, au lieu de les entraver, l'innovation et l'efficacité dans notre secteur financier tout en protégeant le public. (Les questions de protection du consommateur et de solvabilité sont traitées dans le chapitre suivant.)

Comme dans la partie traitant de la propriété, le comité croit, quant aux pouvoirs et à l'établissement de réseaux, que les instances politiques devraient éviter d'imposer au système financier une structure préalable. L'évolution technologique et l'innovation suivent un rythme trop rapide pour que le gouvernement impose une seule voie.

## RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS

23. Le comité approuve en principe les quatre méthodes générales de diversification financière :

- l'élargissement des pouvoirs au sein de l'institution;
- la création de filiales;
- la constitution de sociétés de portefeuille en amont et en aval; et
- l'établissement de réseaux.

Dans le chapitre sur la propriété, le comité a exprimé un point de vue très large sur les sociétés de portefeuille en amont et en aval et sur leurs filiales. Par conséquent, dans le présent chapitre, le comité s'attarde surtout aux pouvoirs internes et à l'établissement de réseaux.

## B. Élargissement des pouvoirs au sein d'une institution

### ● *Credit commercial*

Dans le cas des investissements des sociétés de fiducie, le comité recommande de remplacer les règles qualitatives actuelles par des méthodes de gestion prudente du portefeuille dont l'application serait surveillée par le comité d'investissement du conseil d'administration. La prudence sera vraisemblablement dictée partiellement par la structure du passif de l'institution. Le comité croit que l'application des règles de la Banque des règlements internationaux (BRI) aux banques et, un jour,

## RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS

politique fédérale avait autorisé Power Financial ou Trilon ou La Laurentienne à participer à l'offre d'achat. Voilà donc un cas où le respect du plafond de 10 p. 100 a pour ainsi dire réglé d'avance une prise de contrôle étrangère d'une institution de dépôt.

21. Le comité souscrit au principe selon lequel les institutions financières canadiennes devraient rester entre des mains canadiennes. Les méthodes pour s'en assurer sont nombreuses et comportent, entre autres choses, le recours aux pouvoirs discrétionnaires du ministre ainsi qu'aux dispositions pertinentes de la *Loi sur la détermination de la participation et du contrôle canadien*. En outre, l'application de la politique financière du Canada devrait assurer que les pouvoirs consentis aux institutions étrangères qui exercent des activités au Canada ne nuisent pas à la position concurrentielle des institutions canadiennes. Grâce à ces dispositions, le comité est persuadé que nos principales institutions financières continueront d'appartenir à des intérêts canadiens.

22. La mesure législative fédérale en attente sur les institutions financières devrait mettre la propriété canadienne au coeur de la politique du secteur financier, et l'exercice des pouvoirs discrétionnaires du ministre aux termes des lois régissant les institutions financières devrait refléter cette préoccupation.



*participation et du contrôle canadien*. Plus précisément, l'article 6 de cette loi confère au gouvernement fédéral le pouvoir de scruter les prises de contrôle étrangères d'importantes sociétés canadiennes (y compris les sociétés de fiducie et d'assurance) et d'interdire celles qui n'apportent pas ou ne sont pas susceptibles d'apporter des avantages appréciables au Canada. Le comité estime que l'on doit réunir des arguments en faveur du respect de la propriété canadienne pour les grandes sociétés de fiducie, de prêt et d'assurance en tant que partie intégrante de ce qui est dans l'intérêt du Canada aux termes de la Loi.

Troisièmement, aux termes des dispositions de la *Loi sur les banques*, si une institution financière étrangère est considérée comme une banque étrangère, elle doit prendre pied sur le marché canadien en tant que banque à charte de l'annexe II. Comme la définition de « banque étrangère » à cette fin est d'une très grande portée, cette disposition s'appliquerait à la plupart des institutions financières américaines, même si ces dernières n'étaient pas elles-mêmes réglementées en tant que banques dans leur propre pays.

Cette disposition peut offrir une certaine marge de manœuvre pour l'élaboration de politiques en vue d'assurer la propriété canadienne. Par exemple, General Motors Acceptance Corporation (GMAC) répond à la définition de banque étrangère. Le ministre d'État aux Finances a toutefois annoncé récemment que GMAC ne pourrait obtenir une charte de banque étrangère de l'annexe II. Mais comme GMAC est une banque étrangère, elle ne peut prendre pied sur le marché canadien en tant que société de fiducie. Il s'agit là d'une protection considérable pour nos grandes sociétés de fiducie.

Il y a un aspect connexe à la question des banques étrangères. Lorsque les institutions financières américaines prennent pied sur le marché canadien en tant que banques étrangères de l'annexe II, elles ont pour ainsi dire les mêmes privilèges et contraintes que les banques canadiennes de l'annexe I. Étant donné que le ministre des Finances n'autoriserait vraisemblablement pas une banque de l'annexe I à se porter acquéreur d'une importante société de fiducie (il s'agissait de la politique selon laquelle « les grandes entreprises ne devraient pas acquérir de grandes entreprises » contenue dans les propositions du Livre bleu fédéral et à laquelle souscrit le comité), il est assez facile d'imposer les mêmes restrictions à une banque américaine de l'annexe II.

De plus, le comité ne croit pas que le Canada soit tenu, aux termes de l'Accord de libre-échange, d'autoriser des entreprises américaines, qui n'exercent pas leur activité principalement dans le secteur financier, à se porter acquéreur d'une institution de dépôt au Canada. Si des conglomérats étrangers ne peuvent obtenir de charte de banque ou avoir accès au système de paiements dans leur propre pays, il n'y a aucune raison de leur accorder de tels privilèges au Canada.

Cette idée générale mérite d'être poussée plus loin. Le comité constate, que de l'avis de certains témoins, l'Accord de libre-échange et la décision dans le cas d'AMFEX donnent à entendre que les Américains ont obtenu un accès privilégié ou un traitement plus qu'égal dans le secteur financier canadien. Dans ce contexte, faire en sorte que nos grandes sociétés de fiducie et d'assurance par actions restent entre des mains canadiennes n'est qu'un corollaire raisonnable. Si cela devait être inacceptable pour les résidents américains, certains membres du comité ont proposé que le gouvernement fédéral définitive les « Américains » en tant que « Canadiens » aux fins de l'établissement des banques de l'annexe II. En tant que « Canadiens », leurs banques de l'annexe II équivalaient aux banques canadiennes de l'annexe II et, par conséquent, seraient tenues d'ouvrir leur capital dans les dix ans. Par contre, l'Observation 19 offre une solution de rechange qui ferait en sorte que les grandes sociétés de fiducie du Canada continuent d'appartenir à des intérêts canadiens.

Pour résumer, le comité croit que l'adoption de ces diverses approches permettra à nos principales institutions de dépôt de rester sous contrôle d'intérêts canadiens. Il faut placer les choses dans leur contexte. La seule institution de dépôt qui soit tombée entre les mains d'intérêts étrangers au cours des dernières années n'est pas une société de fiducie, mais une banque de l'annexe I, la Banque

Les marchés financiers canadiens sont assez ouverts et doivent le rester. Le fait d'ouvrir notre marché intérieur aux institutions étrangères a permis d'accroître la concurrence du système financier canadien dans son ensemble et a été profitable aux consommateurs de services financiers. À titre de réciprocité, les institutions canadiennes bénéficient elles aussi du privilège de promouvoir leurs intérêts à l'étranger. Cette ouverture revêt une importance pour tous les secteurs, mais plus particulièrement pour celui de l'assurance où de nombreuses sociétés exercent des activités internationales de très grande envergure.

Les étrangers peuvent obtenir des chartes pour mettre sur pied de nouvelles institutions dans les quatre secteurs financiers. La réglementation est habituellement plus restrictive dans le cas de prises de contrôle d'institutions financières canadiennes existantes. Comme nous l'avons déjà dit, les plateaux de 10 et de 25 p. 100 au niveau fédéral continuent de s'appliquer aux résidents étrangers non américains. Et qui plus est, cette règle et d'autres sont maintenues pour tous les non-résidents, même américains, en ce qui concerne les institutions à charte provinciale.

Dans ce contexte, toutefois, le comité croit fermement qu'il faut encourager la propriété canadienne d'institutions financières, plus particulièrement dans le cas des institutions de dépôt. Si nos propres institutions financières voient se réduire leur accès à l'épargne de la population canadienne, il est peu probable qu'elles parviendront à soutenir la concurrence internationale; une solide base nationale doit absolument servir de tremplin vers le marché international. Il ne s'agit pas d'une situation exceptionnelle : la plupart des pays visent des objectifs analogues.

Comme nous l'avons déjà dit, le principal problème vient de l'Accord de libre-échange qui fait en sorte que les résidents américains ne sont plus assujettis à la règle du 10/25 en ce qui a trait aux sociétés de fiducie, de prêt et d'assurance réglementées par le gouvernement fédéral et au plafond global de 25 p. 100 pour la propriété de banques à charte par des non-résidents (le plafond de 10 p. 100 pour tout particulier continue à s'appliquer peu importe la nationalité). Comme nous l'avons également signalé plus haut, la règle de 10 et de 25 p. 100 reste en vigueur au niveau provincial (ou du moins pourrait-elle le rester) étant donné que les institutions à charte provinciale ne sont pas touchées par le chapitre sur les services financiers de l'Accord de libre-échange.

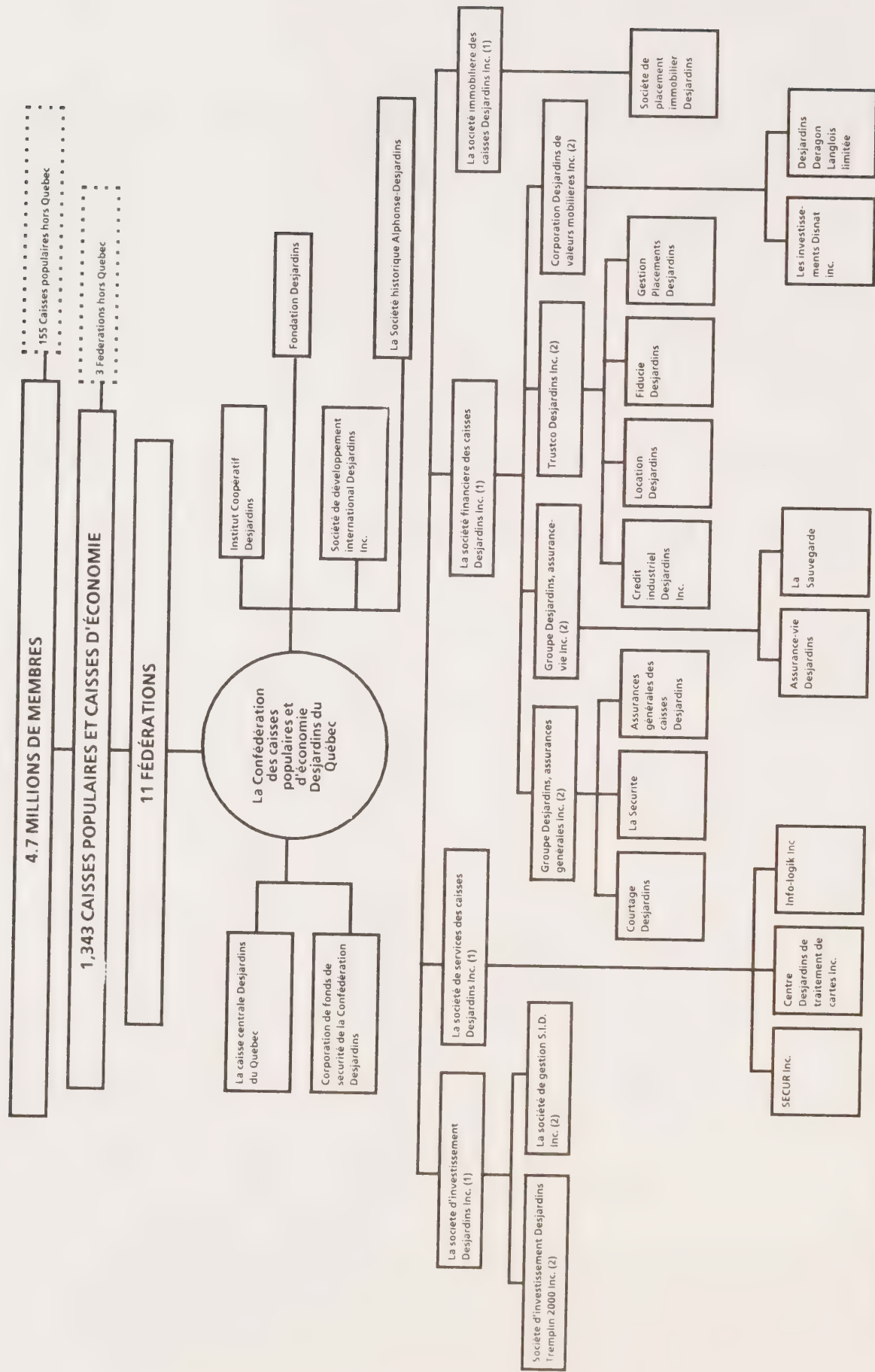
En pratique, la question consiste alors à savoir si la politique canadienne peut encourager nos grandes sociétés de fiducie et d'assurance à rester entre des mains canadiennes. Le comité a déjà rejeté l'imposition du plafond de 10 p. 100 aux sociétés de fiducie. Il repousse en outre l'idée que toutes les sociétés de fiducie obtiennent une charte provinciale pour atteindre cet objectif de propriété canadienne. En un sens, cela élimine plusieurs options visant à garantir la propriété et le contrôle canadiens.

D'autres solutions s'offrent toutefois et méritent qu'on s'y arrête. Premièrement, d'après une politique fédérale actuellement en vigueur, tout changement de propriété, dans le cas d'une institution financière, touchant plus de 10 p. 100 des actions comportant droit de vote, doit être approuvé par le Ministre. Cette disposition, qui s'applique aussi bien aux Canadiens qu'aux étrangers, vise à assurer que tout changement à la propriété est dans l'intérêt du système financier canadien. De l'avis du comité, l'un des facteurs sous-jacents contribuant à cet « intérêt » devrait être de garantir, dans la mesure du possible, la propriété et le contrôle canadiens, du moins pour les grandes sociétés de fiducie et d'assurance. Même si cette politique, de l'aveu de tous, n'a pas tout à fait la transparence du recours à des règles officielles comme celles que comporte un plafond de 10 p. 100, le comité constate que la plupart de nos partenaires commerciaux recourent à ce moyen pour préserver la propriété nationale.

Deuxièmement, le comité recommande, comme moyen important d'encourager la propriété canadienne, l'utilisation des pouvoirs d'examen prévus dans la *Loi sur la détermination de la*



# ORGANIGRAMME 5 Mouvement Desjardins



janvier 1990 1: Sociétés de portefeuille  
 Source: Soumission du Mouvement des caisses populaires et d'économie Desjardins, Le 29 janvier 1990

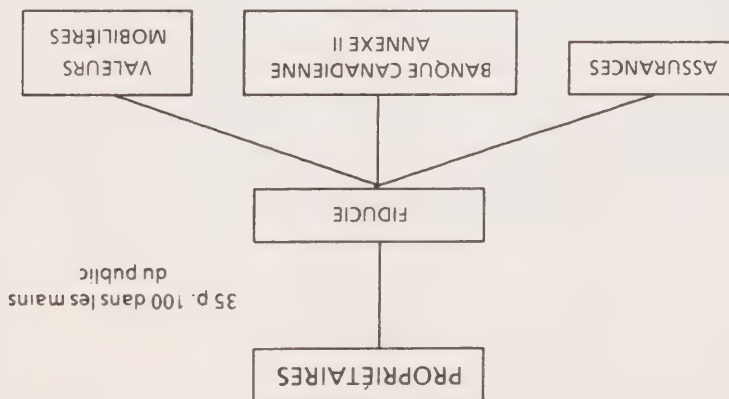
----- Membres auxiliaires

Cet organigramme peut être revu en cours d'année.



## ORGANIGRAMME 4

### Diversification d'une fiducie



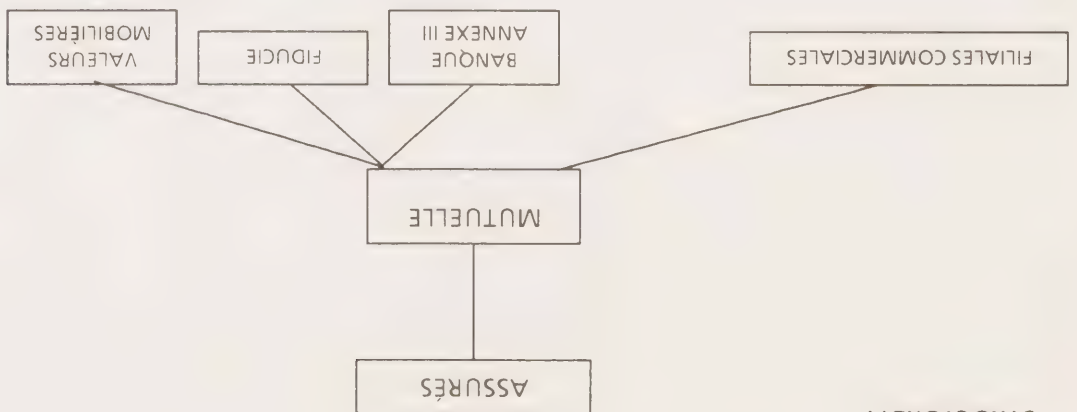
Les filiales de la fiducie peuvent être détenues à part entière car la société de fiducie est elle-même tenue d'avoir 35 p. 100 de ses actions dans les mains du public

La banque canadienne de l'annexe II doit être de propriété ouverte dans les dix ans. Une filiale dans le secteur des valeurs mobilières peut par contre être détenue en exclusivité.

# Diversification d'une mutuelle

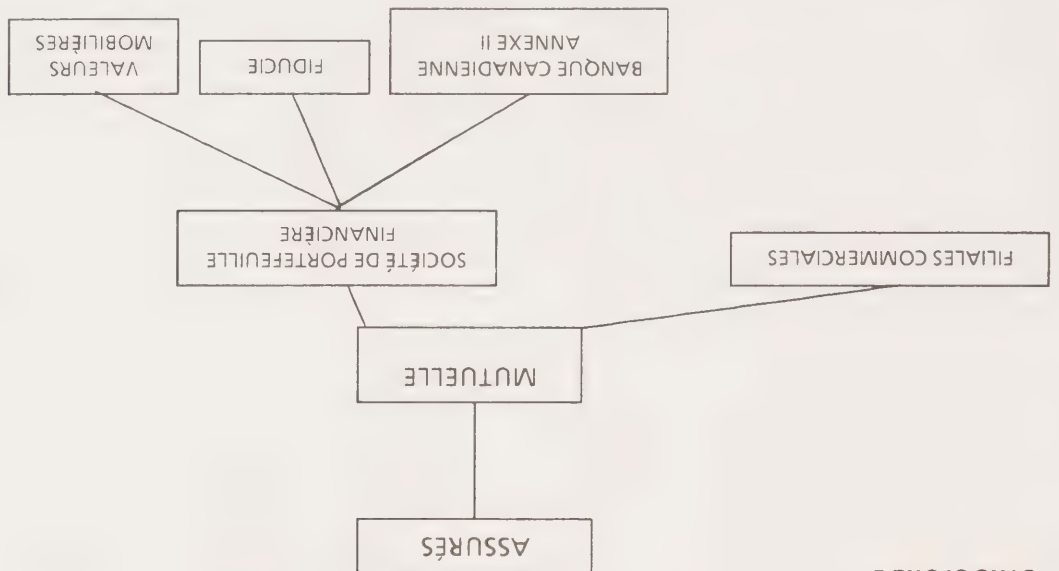
## ORGANIGRAMME 3

STRUCTURE A



Comme la mutuelle est considérée de propriété ouverte, elle peut être la propriétaire exclusive des filiales financières. Si la banque de l'annexe III n'est pas sa propriété exclusive, toute émission par voie de souscription publique est assujettie à la règle de 10 p. 100.

STRUCTURE B



Les actions soit de la société de portefeuille financière soit de toutes les filiales du secteur financier doivent être à 35 p. 100 dans les mains du public.

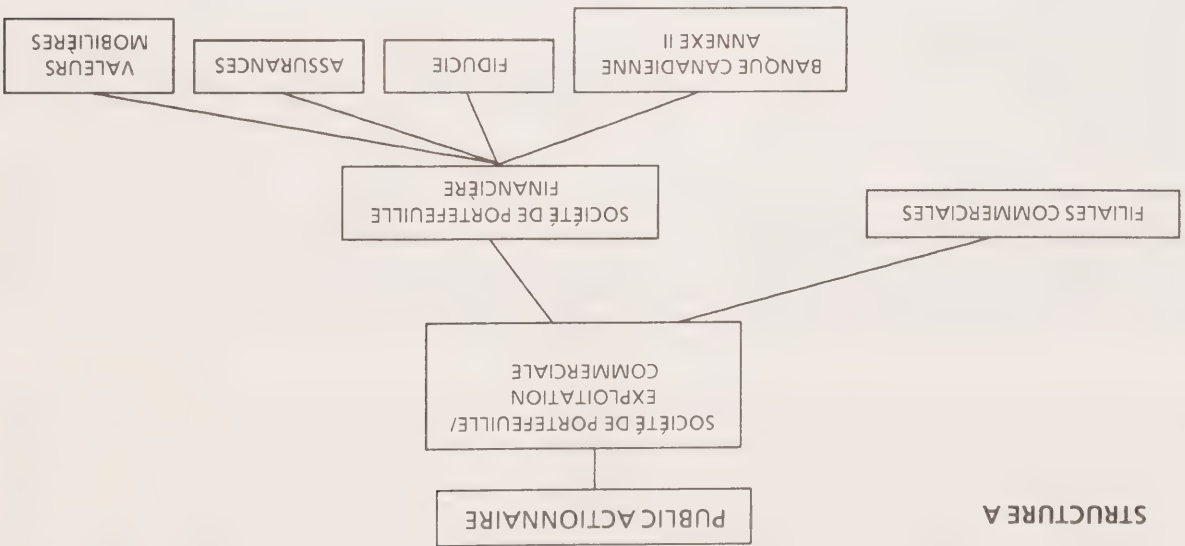
Si la société de portefeuille financière compte un actionnaire important (détenant plus de 10 p. 100 des actions) autre que la mutuelle, elle ne peut être propriétaire d'une banque de l'annexe III. Dans la structure B, la société de portefeuille est propriétaire d'une banque de l'annexe II.

La banque canadienne de l'annexe II doit afficher une propriété ouverte, dans les dix années qui suivent. Une filiale dans le secteur des valeurs mobilières peut par contre être détenue en exclusivité.

## ORGANIGRAMME 2

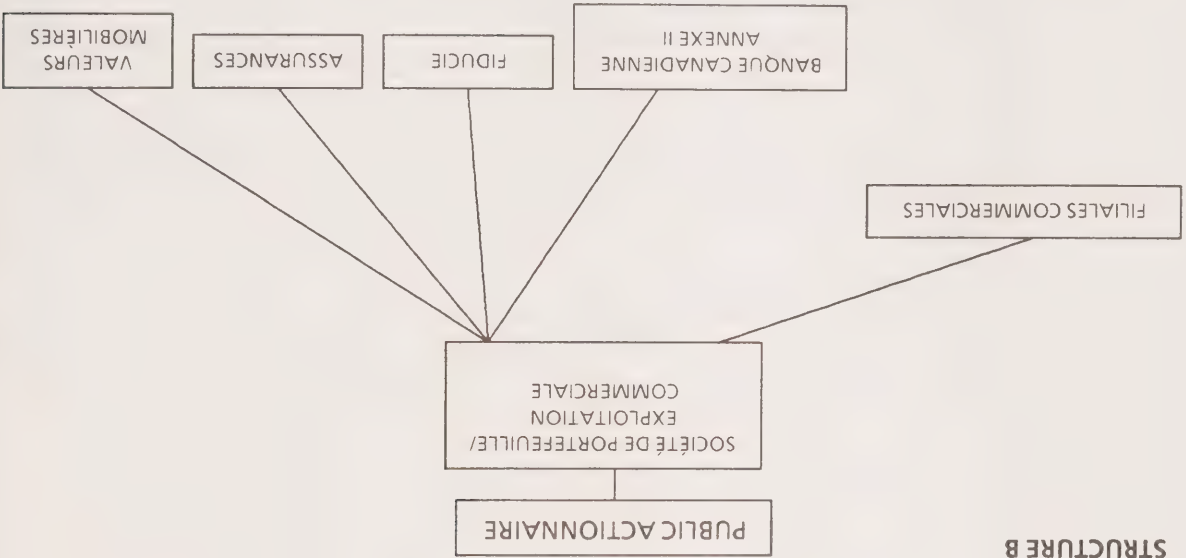
### Diversification d'un conglomérat

STRUCTURE A



Si 35 p. 100 des actions de toutes les filiales financières ne sont dans les mains du public, la société de portefeuille financière doit faire en sorte que 35 p. 100 de ses actions soient dans les mains du public. La banque canadienne de l'annexe II doit avoir une propriété ouverte dans les 10 ans.

STRUCTURE B



Toutes les filiales du domaine de la fiducie et de l'assurance doivent avoir 35 p. 100 de leurs actions dans les mains du public.



L'organigramme 4, lui, présente des options de diversification dans tous les secteurs d'activité d'une société de fiduciaire. Toutefois, pour la plupart des sociétés de fiduciaire existantes à propriété fermée, si ce n'est pour toutes, la structure de l'organigramme 2 est celle qui convient le mieux.

Enfin, à l'organigramme 5, on reconnaîtra celui du groupe Desjardins. Certains intérêts commerciaux manquent (qui vont de la boulangerie et de la confiserie à la machinerie et à l'acier, au transport et aux communications, etc.). Ils relèvent de la Société d'investissement Desjardins Inc. Le comité présente cet organigramme surtout à titre d'information, puisque la plupart des activités du groupe Desjardins tombent sous le coup d'une réglementation québécoise. Cependant, il est pour les caisses de crédit l'équivalent du modèle de société de portefeuille bancaire proposé plus tôt dans le chapitre.

Le comité admet qu'en surface, ces structures peuvent sembler compliquer les liens de propriété entre les conglomérats. Cependant, dans son rapport de 1986, il avait inclus l'organigramme et le tableau des avoirs de Power Corporation (lorsqu'elle était toujours propriétaire du Montreal Trust). Le comité avait alors l'impression que, pour que les 20 à 30 filiales du Groupe Power Financial se conformeront à la réglementation sur la propriété, un désinvestissement modeste des actions à deux ou trois points de la structure aurait été suffisant.

deux sens. Si les institutions de dépôt ne peuvent être propriétaires de compagnies d'assurance, alors l'inverse devrait également être vrai. Quatrième point : en vertu de recommandations antérieures, les mutuelles pourront transformer leurs sociétés de fiducie en banques de l'annexe III. Enfin, le comité est conscient de la pratique à l'étranger à cet égard. Dans le numéro de mars 1990 de *Life Insurance International*, douze des dix-sept pays européens étudiés permettaient à des sociétés d'assurance-vie d'acheter des banques et douze pays également (mais d'une composition légèrement différente) permettent à des banques d'être propriétaires de sociétés d'assurance-vie. Le comité mentionne ce dernier point strictement à titre d'information.

Dans l'ensemble, le comité conclut que sa recommandation de 1986 demeure valable :

## RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS

20. Les institutions ou les sociétés de portefeuille financières pourront acquérir des compagnies d'assurances dans le cadre de leur diversification dans les quatre secteurs d'activité pourvu que l'institution financière (ou la société de portefeuille), d'une part, ou la filiale acquise dans le domaine de l'assurance, d'autre part, soit au moins à 35 p. 100 dans les mains du public.

### D. Diversification de la propriété dans tous les secteurs d'activité

Les deux sections qui précèdent ont décrit les dispositions relatives à la propriété d'institutions de dépôt et de compagnies d'assurance. Dans la présente section, le comité présente des exemples simplifiés de la façon dont la propriété peut être répartie dans les divers secteurs d'activité selon différentes structures.

L'organigramme 1 faisait déjà le point sur les choix d'intégration à la portée des sociétés de portefeuille bancaires. L'organigramme 2 présente d'autres structures d'organisation d'un conglomérat à la fois commercial et financier. La structure A comporte une société de portefeuille ou d'exploitation financière intercalée entre des filiales financières et la société globale de portefeuille. Dans ce cas-ci, la société de portefeuille financière doit être détenue publiquement à 35 p. 100, sans quoi toutes les filiales financières doivent avoir 35 p. 100 de leurs actions dans les mains du public. Deux exceptions sont prévues : d'abord, les banques canadiennes de l'annexe II, qui peuvent être de propriété exclusive à l'origine, mais qui doivent durant les dix ans qui suivent ouvrir leur propriété selon la règle du 10 p. 100; ensuite, les filiales dans le secteur du courtage qui peuvent désormais être à propriété exclusive. Cette exception devrait être maintenue. En fait, au sens strict, les maisons de courtage ne sont pas des intermédiaires financiers mais plutôt des « intermédiaires de marché », pour reprendre la distinction faite par le Conseil économique du Canada.

La structure B de l'organigramme 2 comporte des institutions financières appartenant directement à la société de portefeuille ou d'exploitation du conglomérat. Donc, les liens entre Power Corporation, Power Financial et Great West Life se rapprochent de la structure A tandis que la BCE Inc et Montreal Trust appellent la structure B, c'est-à-dire qu'il n'y a pas de société de portefeuille financière.

L'organigramme 3 se concentre sur les possibilités de diversification de mutuelles. Ainsi, la structure A illustre une mutuelle équivalant à une société de portefeuille bancaire : comme la mutuelle est considérée comme étant à capital largement réparti, toutes les filiales financières peuvent être détenues à part entière (et la banque de l'annexe III doit l'être elle aussi, sans quoi toutes ses actions émises pour souscription publique sont assujetties à la règle du 10 p. 100). La structure B permet la création d'une société de portefeuille financière entre la mutuelle et les filiales financières.

craindre pour la propriété canadienne des sociétés de fiducie, cette catégorie de banques à charte de transition de l'annexe III (à laquelle les sociétés de fiducie adhèrent en tant qu'institutions à capital fermé mais à laquelle elles ne pourraient échapper qu'en devenant des banques à capital ouvert de l'annexe I) offrira un moyen infallible d'assurer la propriété canadienne des institutions financières.

Le troisième avantage est d'un tout autre ordre. Plus loin dans le rapport, le comité présente une série de propositions visant à la création d'un marché national des services financiers. Comme la plupart des barrières actuelles entre les provinces concernent les sociétés de fiducie, si les mesures prises par une ou plusieurs provinces font échec à la solution préconisée par le comité en vue de l'établissement d'un marché interne libre, la catégorie des banques de transition de l'annexe III offrira un moyen tout désigné d'échapper aux velléités protectionnistes ou extra-territoriales des provinces.

## RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS

19. Le comité veut formuler l'observation suivante, qui n'est pas une recommandation. Nous avons envisagé la possibilité d'utiliser une charte de l'annexe III comme mesure de transition vers l'acquisition du statut de banque de l'annexe I. Les banques canadiennes de l'annexe II et les sociétés de fiducie à capital fermé pourraient devenir des banques de l'annexe III à condition qu'il y ait désinvestissement dans le grand public lorsque survient un changement de propriété ou encore qu'elles se départissent de leurs actions en faveur d'une institution considérée à capital largement réparti (mutuelles, banques et caisses populaires). L'attrait que cette option exercerait sur les sociétés de fiducie existantes et sur les banques canadiennes de l'annexe II dépendrait en grande partie de la définition de « changement de propriété ». Cette solution présente trois avantages. Premièrement, si la rétrocession d'actions était envisagée avec souplesse, la plupart des sociétés de fiducie opéreraient pour une charte fédérale. Deuxièmement, si l'on craint pour la propriété canadienne des sociétés de fiducie, une charte de transition de l'annexe III offrirait une solution tout indiquée, puisque la seule issue deviendrait alors la propriété ouverte. Troisièmement, si les propositions que formule plus loin le comité en vue de l'unification du marché se heurtent à l'intransigeance de certaines provinces, l'existence d'une charte bancaire de l'annexe III permettrait de surmonter tous les obstacles provinciaux. Toutefois, comme il a déjà été précisé, le comité juge qu'il n'est pas en mesure de formuler une recommandation officielle à ce sujet.

Passons maintenant à la propriété des compagnies d'assurance.

## C. Propriété des compagnies d'assurance

Presque tous les rapports officiels antérieurs sur la re-réglementation ou la déréglementation des institutions financières ont recommandé que les institutions de dépôt (ou leur société de portefeuille financière) puissent être propriétaires de compagnies d'assurance. Toutefois, les représentants de l'industrie de l'assurance venus témoigner s'y sont opposés en invoquant d'excellentes raisons. On craignait, en partie, que ne se répète l'histoire des banques qui ont récemment pénétré le secteur du courtage en valeurs mobilières.

Pour juger de cet argument, le comité ne pouvait ignorer plusieurs autres facteurs. D'abord, la plupart des grandes compagnies d'assurance par actions font déjà partie de conglomérats financiers. L'interdiction de liens entre les institutions de dépôt et les compagnies d'assurance exigerait-elle de Trilon, par exemple, qu'elle vende l'une ou l'autre de London Life ou de Royal Trust? Par ailleurs, une mutuelle ne peut, par définition, changer de main. En troisième lieu, il existe actuellement près de 20 compagnies d'assurance qui ont des filiales y compris deux des plus grandes mutuelles qui en ont acquis durant les délibérations du comité. Présument, une telle interdiction serait valable dans les



Le comité a déjà indiqué son intention, dans le cas des institutions financières canadiennes, de réserver l'appellation « banque » aux établissements tenus par la loi d'avoir un capital ouvert. Or, seules les banques de l'annexe I satisfont actuellement à ce critère. Cette définition est trop étroite. Les mutuelles et les caisses populaires doivent aussi être considérées comme ayant un capital ouvert et, partant, doivent pouvoir détenir des banques à charte en aval. Le comité propose donc la création d'une nouvelle catégorie de banques, soit les banques de l'annexe III, qui pourraient être détenues entièrement par une institution à propriété ouverte et qui auraient tous les pouvoirs des banques de l'annexe I. Par conséquent :

## RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS

18. Le comité propose la création d'une nouvelle catégorie de banques, soit les banques de l'annexe III. Ces banques auraient pour caractéristique d'être les filiales d'institutions financières considérées à capital largement réparti. Les mutuelles et les caisses populaires/credit unions (ou leur « bureau central ») devraient alors être autorisées à convertir leurs fiducies affiliées en banques de l'annexe III ou à ouvrir de nouvelles banques de l'annexe III. Là encore, tout comme dans le cas des sociétés de portefeuille bancaires, la mutuelle ou la caisse populaire pourrait ne pas posséder la totalité des actions de la banque de l'annexe III, à condition que le reste des actions soit détenu conformément à la règle des 10 p. 100.

En fait, le comité est allé beaucoup plus loin dans ses délibérations concernant les banques de l'annexe III. Il s'est notamment demandé si la catégorie de l'annexe III pourrait aussi servir de catégorie de transition permettant à une institution de devenir un jour une banque de l'annexe I. Dans les faits, cela signifierait qu'une société de fiducie dont 35 p. 100 des actions sont dans les mains du public ou une banque canadienne de l'annexe II pourrait se transformer une société de fiducie en une banque de l'annexe III, à condition qu'un bloc majoritaire d'actions ne puisse être revendu qu'à des institutions considérées à propriété ouverte (banques, mutuelles, caisses populaires/credit unions) ou que ce bloc soit revendu sur le marché public, conformément à la règle des 10 p. 100.

Le comité s'est ensuite penché sur la portée de la notion du changement de propriété. Prenons par exemple la relation Royal Trustco-Trilon. Si le changement de propriété dans le cas de Royal Trustco est défini comme étant la décision de vendre prise par Trilon (c'est-à-dire le propriétaire immédiatement en amont), alors la notion de banque de transition de l'annexe III serait sans doute fort attrayante pour les grandes fiducies. Par contre, si par changement de propriété on entend les transactions survenant en amont de Trilon, (c'est-à-dire si cela s'applique aux propriétaires en bout de ligne) la notion de banque de transition de l'annexe III pourrait ne plus avoir aucune application concrète.

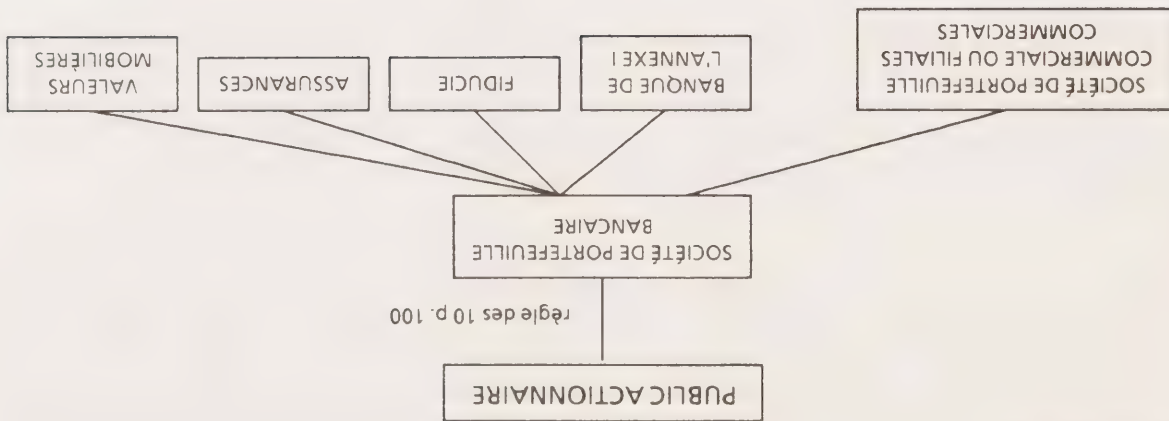
L'inconvénient d'une telle proposition tient au fait que toutes les sociétés de fiducie pourraient se prévaloir d'une charte de banque de transition pour ensuite s'engager dans un lobbying intense afin d'être protégées par des dispositions concernant les droits acquis. Si les banques de l'annexe III finissaient par être détenues en propriété fermée à perpétuité, les règles du jeu pourraient ne plus être du tout égales entre les banques et les sociétés de fiducie, ce qui irait à l'encontre de notre recommandation, à savoir que l'expression « banque » doit être réservée aux institutions à propriété ouverte.

En revanche, cette proposition présente trois avantages. Premièrement, si l'on considère que l'armoire d'un désinvestissement tient à une décision du genre « Trilon » plutôt qu'à une vente en amont, presque toutes les sociétés de fiducie se prévaudront alors de la réglementation fédérale en tant qu'institutions « de transition » de l'annexe III. Deuxièmement, si l'Accord de libre-échange fait

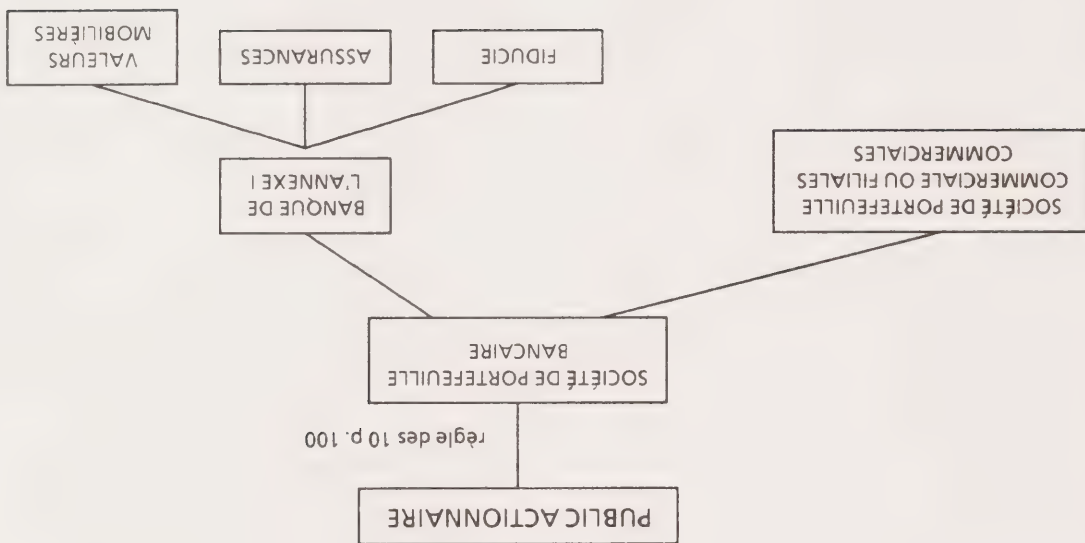
# ORGANIGRAMME I

Le modèle de la société de portefeuille bancaire: structures de rechange

STRUCTURE A



STRUCTURE B



de la réglementation bancaire ou financière, ce qui ne serait pas forcément justifié. Quoi qu'il en soit, le comité reconnaît qu'il existe des solutions de rechange à certains aspects de la société de portefeuille bancaire.

Dans un deuxième temps, les règles de suffisance du capital de la Banque des règlements internationaux (BRI) prévoient déjà que certains pays seront dotés de sociétés de portefeuille bancaires. En pratique, en vertu des règles de la BRI, cela signifie que les sociétés de portefeuille bancaires seront assujetties à certains mécanismes de réglementation.

Troisièmement, le comité reconnaît que la structure des sociétés de portefeuille bancaires n'est peut-être pas à l'épreuve de la « contagion ». Les difficultés que connaîtrait la branche commerciale pourraient se transmettre à la branche financière et miner la confiance des déposants. Par ailleurs, si l'on interdisait aux banques de mener elles-mêmes des activités accessoires, le concept de la société de portefeuille bancaire introduirait alors aussi un nouveau risque de contagion. Cependant, si l'on autorisait les sociétés en aval de la banque à entreprendre ces activités, le comité préférerait alors le concept de la société de portefeuille bancaire.

Il faut voir les choses dans leur contexte. Le modèle existant des conglomérats incorpore déjà des activités financières et commerciales dans une même structure corporative. En ce sens, la proposition sur la SPB attribuerait aux banques à peu près les mêmes pouvoirs que ceux dont jouissent les grandes sociétés de fiduciaire. Or, celles-ci n'ont subi aucun effet de contagion durant les difficiles années 1980.

Quatrièmement, le comité estime que la formule des SPB aura plusieurs effets très salutaires. Nous en signalons seulement deux. En premier lieu, elle réduira probablement le degré de concentration du pouvoir économique dans les sociétés fermées au Canada. En d'autres termes, les nouveaux conglomérats de portefeuille bancaires, dont le capital sera largement réparti, concurrenceront les conglomérats familiaux tels que Power Corporation, Brascan, Olympia and York, etc.

Le deuxième avantage se rattache aux événements récents relatifs à la coexistence d'activités commerciales et financières. On trouvera à l'annexe C les organigrammes de cinq grands conglomérats américains, soit American Express, GMAC, Ford, Sears et General Electric. Ces institutions, même si elles ne sont pas régies en tant que banques dans leur propre pays, sont néanmoins de grandes sociétés financières dont l'activité s'exerce dans certains cas à l'échelle mondiale. Qui plus est, certaines d'entre elles sont déjà d'importants intervenants de grands secteurs rattachés à la finance, tels que le crédit-bail, tandis que d'autres (IBM et AT&T, par exemple), juxtaposent leurs connaissances en informatique et en télécommunication. Comme on peut le voir dans les organigrammes, ces conglomérats sont déjà très présents au Canada. Le comité n'est pas convaincu qu'il serait nécessairement sage d'exclure les banques de ces domaines et de les priver des synergies dont elles pourraient profiter, surtout si ce faisant, l'on se trouvait ainsi, presque par défaut, à céder ces champs d'activité à des conglomérats financiers étrangers. La formule des SPB pourrait offrir aux Canadiens un moyen efficace de faire contrepois à toute cette activité étrangère.

En résumé, le comité admet qu'il puisse exister des solutions de rechange pour atteindre les objectifs rattachés à ses recommandations sur les sociétés de portefeuille bancaires, mais aucune n'offre autant de possibilités que ces sociétés. Enfin, le comité tient à souligner que la société de portefeuille bancaire constitue une option, non une solution obligatoire. Certaines banques pourront préférer conserver leur situation actuelle, alors que d'autres pourront opter pour la société de portefeuille.



condition que les actions appartenant à des personnes ou à des sociétés autres que la société de portefeuille bancaire satisfassent aux exigences applicables aux banques de l'annexe I dans la Loi sur les banques.

17. La société de portefeuille bancaire pourrait établir, en aval, des sociétés commerciales ou des sociétés de portefeuille pouvant être détenues en propriété exclusive, en copropriété, etc. Cette branche commerciale pourrait alors mener tous genres d'activités. Comme il est précisé aux recommandations 44 et 45, aucune transaction d'actif ne serait autorisée entre la branche financière et la branche commerciale (sauf autorisation spéciale), mais l'établissement de réseaux et les transactions rémunérées seraient permises.

Les structures A et B du tableau 1 donnent une idée de la solution proposée par le comité. Selon la structure A, toutes les filiales financières relèveraient directement de la société de portefeuille bancaire. Dans la structure B, la banque de l'annexe I agirait comme une société de portefeuille bancaire, et les autres institutions financières, comme des filiales de la banque. D'après le comité, la structure proposée en B soulèverait quelques difficultés si tous les établissements en aval de la société de portefeuille bancaire étaient détenus en propriété exclusive. Comme le capital de la banque de l'annexe I serait fermé et détenu par la société de portefeuille bancaire à capital largement réparti, la règle précédemment mentionnée selon laquelle toute société mère ou filiale doit avoir 35 p. 100 de ses actions dans les mains du public ferait en sorte que les actions de la banque de l'annexe I seraient à 35 p. 100 dans les mains du public ou encore que chacune des filiales serait structurée de cette façon. Conformément à la recommandation ou observation 2, les deux concepts devraient être autorisés (excepté pour les compagnies de valeurs mobilières qui peuvent maintenant être détenues en permanence en propriété exclusive).

Étant donné la structure de la société de portefeuille bancaire et puisque la branche financière ne serait pas autorisée à engager ses éléments d'actif à l'égard de la branche commerciale, cela supposerait que : a) les dépôts assurés ne pourraient servir à financer des activités commerciales et que b) les difficultés de la branche commerciale ne pourraient se répercuter directement sur le capital de la banque de l'annexe I, bien qu'il soit impossible d'éliminer complètement toute répercussion indirecte comme on l'explique ci-après. Il ne s'agit donc pas ici du modèle allemand de banque universelle, où les activités commerciales sont directement en aval de la banque. Dans un pareil cas, tout problème que connaîtrait une société en aval pourrait se répercuter directement sur la solvabilité de la banque. Cette situation est moins accentuée dans le cas de la société de portefeuille bancaire que propose le comité.

Le comité se penche maintenant sur certaines incidences probables d'une société de portefeuille bancaire. Il se dégage de ce qui suit que les banques doivent jouir de plus grands pouvoirs pour mener la gamme des activités permises à leurs principaux concurrents, nationaux et étrangers. La question est alors de savoir comment élargir ces pouvoirs. Une solution évidente serait d'ajouter à la Loi sur les banques une disposition régissant les pouvoirs accessoires aux termes de laquelle les banques pourraient entreprendre toute activité connexe durant une période d'essai de dix ans, par exemple. On peut s'attendre que la définition des pouvoirs «accessoires» ferait l'objet d'un lobbying intensif. La notion de société de portefeuille bancaire permet aux banques de définir elles-mêmes les activités accessoires. En outre, comme on l'a déjà mentionné, pareilles activités ne seraient pas entreprises par les sociétés en aval des banques.

Une autre solution consisterait à élargir, d'une façon plus ou moins constante, la définition d'activités bancaires. C'est ce qui s'est d'ailleurs produit dans le cas de d'AMBX. Le gouvernement fédéral a proposé d'accorder aux banques le pouvoir d'offrir aux titulaires de leur carte de crédit des biens et des services, y compris des services d'assurance. On peut supposer que les activités bancaires s'étendraient ainsi à l'affacturage, à l'assurance-voyage, à la location, etc. Des pressions seraient probablement exercées pour que ces activités tombent sous le champ de compétence des responsables

comité en est arrivé à la conclusion que les principales réserves exprimées au sujet de l'uniformité des règles du jeu ont trait aux pouvoirs et non à la propriété. Les représentants des banques ont effectivement dit que celles-ci pourraient être lésées sur les marchés financiers si les sociétés de fiducie à capital fermé obtenaient le feu vert; mais jamais, au cours de leurs témoignages, ils n'ont fait état de problèmes d'accès au capital. En revanche, ils ont fait valoir à maintes reprises que les autres institutions financières, qu'elles soient canadiennes ou étrangères, pourraient mener des activités interdites aux banques à charte. Certaines de ces préoccupations sont mises en relief au chapitre 6.

Une façon de tenir compte de cette préoccupation légitime consisterait à accroître les pouvoirs des banques, dont, par exemple, leurs pouvoirs internes ou la gamme des filiales en aval qu'elles pourraient acquérir. Dans le cas de certaines activités, cela serait la solution tout indiquée. Dans d'autres cas, cependant, la définition de services bancaires (et de leur financement direct ou indirect au moyen des dépôts assurés) pourrait devenir plus large que nécessaire. En outre, l'uniformisation des règles concernant toutes les nouvelles activités nécessiterait probablement une sorte de révision permanente de la *Loi sur les banques*, ce qui est tout bonnement impensable.

Il faut donc trouver une solution de rechange, et le comité estime que cette solution réside dans la société de portefeuille bancaire (SPB). Cette proposition sur les SPB comptant parmi les recommandations les plus importantes du présent rapport, il vaut la peine de se pencher sur le concept. Après avoir présenté quelques objectifs qui sous-tendent la structure de société de portefeuille bancaire et formulé des recommandations précises concernant les SPB, le comité examinera plus en détail certaines des répercussions d'une telle structure.

Les objectifs des sociétés de portefeuille bancaires sont les suivants :

- améliorer la position concurrentielle des banques grâce à une structure leur permettant de s'engager dans certaines activités comme l'assurance-voyage, l'affacturage, l'acquisition de sociétés de services informatiques, etc., à l'instar de leurs concurrents;
- atteindre cet objet sans miner la capacité des responsables de la réglementation d'isoler la fonction essentiellement bancaire et, partant, de protéger les déposants; autrement dit, les activités accessoires réputées ne pas faire partie des services bancaires ne pourront être financées par des dépôts assurés;
- maintenir la propriété ouverte pour que les risques de transaction intéressée soient réduits et que le contrôle demeure entre les mains d'intérêts canadiens.

Par conséquent, le comité recommande ce qui suit :

## RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS

15. Il faut autoriser les banques de l'annexe I à réorganiser leur structure de propriété en établissant des sociétés de portefeuille bancaires de l'annexe I. Ces sociétés de portefeuille doivent être situées en amont et satisfaire aux mêmes dispositions que les banques de l'annexe I pour ce qui est de l'actionnariat et de la composition des conseils d'administration (par exemple, la règle des 10 p. 100 applicable aux individus et la limite de 25 p. 100 d'actions détenues par des étrangers autres que des Américains).

16. Lorsqu'une société de portefeuille bancaire obtiendrait sa charte, les actionnaires de la banque deviendraient actionnaires de cette société de portefeuille bancaire. Aux termes de la *Loi sur les banques* (ou de la Loi sur les sociétés de portefeuille bancaires), une banque adoptant cette structure serait présumée être à capital largement réparti. À long terme, il se pourrait qu'une société de portefeuille bancaire ne veuille pas détenir la totalité des actions de la banque de l'annexe I. Il faudrait l'y autoriser, à



Le comité en vient donc à la conclusion générale que les deux formes d'institutions (et de structures de propriété) servent bien le Canada et les Canadiens. Les deux méritent donc tout à fait de subsister. Cela dit, le comité reconnaît qu'à certains égards, les règles du jeu s'appliquant aux sociétés de fiducie et aux banques ne sont pas égales. Toutefois, il est fermement convaincu que cette inégalité est devenu d'accepter, en matière de propriété, les deux formes de structures et de poursuivre la réforme du système financier.

La solution préconisée par le comité consiste donc à intégrer les deux régimes de propriété. Les répercussions de ces régimes en termes de régie des sociétés et de contrôle des transactions intéressées sont traitées au chapitre 5. Par conséquent :

## RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS

10. La solution préconisée par le comité consiste à consacrer les deux régimes de propriété des institutions de dépôt. Ces deux régimes servent bien le Canada et les Canadiens, et méritent certainement de subsister.
11. Les dispositions actuelles concernant la propriété des banques de l'annexe I doivent être maintenues, sous réserve des recommandations 15 à 17.

12. Une société de fiducie autonome ou non affiliée pourra être détenue en propriété exclusive. Si une société de fiducie fait partie d'un conglomérat (commercial ou financier), au moins 35 p. 100 de ses actions comportant droit de vote devront être dans les mains du public dans un délai raisonnable après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi. Si de nouvelles actions sont émises, le bloc de contrôle pourra maintenir son pourcentage d'actions. S'il existe une société de portefeuille en amont de la société de fiducie, la règle des 35 p. 100 des actions dans les mains du public pourra être respectée soit au niveau de la société de portefeuille ou à celui de la société de fiducie.

13. La règle des 35 p. 100 des actions dans les mains du public s'appliquera aussi à toute entreprise commerciale qui serait la propriétaire en amont d'une société de fiducie (même si cette entreprise a un capital largement réparti).

14. Pour encourager les nouveaux venus, le comité recommande que les fiducies récemment constituées en sociétés aient dix ans pour amener à 35 p. 100 les actions dans les mains du public. Cette disposition est le pendant à la disposition actuelle qui laisse dix ans à une banque canadienne de l'annexe II pour devenir une institution à capital largement réparti.

Ces recommandations ressemblent à celles contenues dans notre rapport de 1986, à cette différence près que le comité ne souhaite plus laisser aux sociétés de fiducie la possibilité de demander une charte conférée aux banques de l'annexe II à capital fermé et assortie de certaines restrictions concernant la taille et les sucursales. Par ailleurs, le comité recommandera, au chapitre 4, d'élargir les pouvoirs des fiducies en matière de prêts commerciaux. Ces dernières auront encore la possibilité de demander une charte à titre d'institution canadienne de l'annexe II, institution qui devra avoir un capital largement réparti au bout de dix ans.

### ● Les sociétés de portefeuille bancaires

Le comité reconnaît que cet ensemble de recommandations de fond ne garantit pas l'uniformité des règles du jeu en ce qui concerne la propriété des institutions de dépôt. Il est impossible d'uniformiser ces règles sans éliminer l'une ou l'autre des catégories d'institutions. Qui plus est, le



Comme solution, les sociétés de fiducie privilégient une sorte de «fiducie-banque» de l'annexe III, qui, disent-elles, supprimerait la multitude d'obstacles résultant du manque d'harmonisation fédérale-provinciale et interprovinciale. De plus, si l'on se fie à l'exemple d'AMEX, le principe d'une banque de l'annexe III placerait les sociétés de fiducie sur un pied d'égalité avec les banques américaines de l'annexe II qui peuvent avoir des liens commerciaux. Ces fiducies-banques pourraient être détenues par un actionnaire majoritaire à perpétuité à condition que 35 p. 100 des actions comportant droit de vote soient dans les mains du public. Qui plus est, elles seraient assujetties à des règles de surveillance et de régie beaucoup plus strictes que les banques à capital largement réparti. Les représentants des sociétés de fiducie proposent qu'on confère ainsi aux banques de l'annexe I certains pouvoirs fiduciaires, tout en leur permettant de conserver un capital largement réparti, ou encore que les banques puissent obtenir une charte de l'annexe III ou enfin opter pour une solution intermédiaire. Conformément à cette proposition, la plupart des sociétés de fiducie continueraient de relever du gouvernement fédéral ou feraient des démarches pour qu'il en soit ainsi. Ce statut de fiducie-banque (ou de banque-fiducie) ne serait pas une ingérence dans le champ de compétence provinciale, puisque, pour les activités concernant les successions, les fiducies et l'administration, il faudrait encore obtenir un permis de la province et se soumettre à la surveillance de cette dernière, de la même façon que le Trust Général, qui est titulaire d'une charte fédérale, doit se conformer à la réglementation du Québec pour ce type d'activités. Rappelons ici que c'est là l'opinion des sociétés de fiducie et non pas celle du comité.

## La solution préconisée par le comité

### ● Les recommandations de fond

Le comité rejette les deux solutions extrêmes. Il ne souhaite pas que les institutions canadiennes à capital fermé obtiennent le statut de banque (ou de fiducie-banque), même s'il reconnaît que les règles s'appliquant aux banques étrangères de l'annexe II puissent être différentes. Par ailleurs, conformément à la recommandation ou à l'observation qu'il a faite précédemment quant à la nécessité de ne pas imposer de structure unique à l'évolution du système financier canadien, il n'accepte pas, comme le proposent les banquiers, que toutes les institutions de dépôt aient un capital largement réparti.

Même si le comité n'entend pas comparer et évaluer ces deux positions, quelques remarques s'imposent. Le comité n'est guère impressionné par le quatrième point soulevé par les banquiers relativement au refus de crédit. Le système financier canadien est trop compétitif et trop vaste pour que ce facteur revête quelque importance, sans oublier qu'il s'agit là d'une mauvaise pratique commerciale. Le comité reconnaît par ailleurs que les transactions intéressées ont contribué à la débâcle de certaines *Savings and Loan* américaines, mais il y avait également d'autres facteurs en jeu comme la fraude et le manque d'appariement des portefeuilles attribuable à la déréglementation des taux d'intérêt. En outre, le comité s'interroge sur l'opportunité de faire appel à la SADC pour faire respecter un régime particulier de propriété. Dans les faits, l'existence de la Régie de l'assurance-dépôts du Québec (RADQ) amènerait probablement le Québec à faire ses propres choix en matière de propriété, ce qu'aucune autre province ne pourrait faire, à moins qu'une province comme l'Ontario ne revienne à son ancien projet de mettre sur pied son propre régime d'assurance-dépôts. Enfin, pour ce qui est d'un autre point soulevé par les banquiers, le comité a déjà reconnu que l'Accord de libre-échange complique les questions entourant la propriété canadienne des compagnies d'assurance autres que les mutuelles et des sociétés de fiducie à une charte fédérale.

Le comité est sceptique à l'égard de l'opinion des sociétés de fiducie concernant l'évolution probable des services bancaires de détail, mais il ne veut pas faire de prévisions. Même s'il reconnaît que l'accès au capital peut influer sur la solvabilité en période de crise, il doute que les différences d'accès au capital entre fiducies et banques d'importance soient une source majeure d'inégalités concurrentielles dans la situation actuelle.

Ces arguments sont de nature défensive en ce qu'ils visent à éviter qu'on impose une structure de propriété à capital largement réparti à l'ensemble des institutions de dépôt. L'extrait suivant, tiré du mémoire de l'Association des compagnies de fiducie, fait probablement mieux ressortir le fond de leur argumentation :

Si nous voulons que nos institutions financières puissent survivre et soutenir la concurrence sur le marché international, il faut qu'elles aient accès à des capitaux considérables. Un régime de propriété restrictif leur causera plus de difficultés pour trouver ces capitaux. L'interdiction d'investissements commerciaux importants et majoritaires dans le secteur financier empêchera la création de nouvelles institutions de même que la croissance des institutions financières canadiennes. Cette interdiction aura également pour effet de faire fuir les capitaux commerciaux canadiens vers l'étranger où ils trouveront un climat plus hospitalier. En même temps, le marché canadien des services financiers sera de plus en plus envahi par des institutions étrangères et par de grandes entreprises commerciales non financières appartenant à des intérêts étrangers.

... Nous verrons les institutions étrangères et les grandes entreprises commerciales non financières pénétrer sur les marchés de détail pour offrir de nouveaux instruments financiers attrayants à la génération de l'après-guerre qui s'intéressera surtout au marché de l'épargne dans le but de préparer sa retraite. Des compagnies comme Ford Credits, General Motors Acceptance Corporation et GE joueront, à l'avenir, un rôle de premier plan sur les marchés financiers de détail. Nos institutions financières traditionnelles risquent fort de devenir désuètes si leur accès aux capitaux et leur croissance se trouvent limités par des règles de propriété restrictives.

Le dernier argument des sociétés de fiducie concerne le fait que, durant la dernière décennie, les grandes sociétés de fiducie à capital fermé n'ont pas constitué un poids pour la SADC ni pour le Trésor fédéral. Certaines petites sociétés de fiducie de l'Ontario et d'ailleurs ont, il est vrai, fait faillite et occasionné des pertes importantes pour la SADC, mais il en a été de même de certaines petites banques à capital largement réparti, dont quelques-unes ont été fusionnées. Les grandes banques n'ont pas puisé dans les fonds de la SADC, mais elles ont constitué, pour couvrir leurs prêts au tiers monde, des provisions qui ont coûté au Trésor fédéral beaucoup plus cher que les pertes épongées par la SADC et attribuables aux petites fiducies. Lorsqu'il a témoigné devant le comité, M. Ronald McKinley, président de la SADC, a évalué à environ 650 millions de dollars les pertes de la SADC imputables à des institutions à capital largement réparti, suite à la faillite ou à la réorganisation de quatre de ces banques. Quand aux faillites d'institutions à capital fermé, elles ont occasionné à la SADC des pertes légèrement inférieures à 1,1 milliard de dollars.

C'est toute une différence par rapport aux 15 milliards de dettes des pays en voie de développement, progressivement radisées (on parle en l'occurrence d'une dette pour laquelle on a constitué des réserves puisque celle-ci n'a pas à être radisée). Dans la mesure où les réserves constituées à cette fin sont considérées comme des pertes au titre de l'impôt, la note pour les contribuables est élevée. Sans être à proprement parler comparables, ces chiffres indiquent tout de même que les institutions à capital largement réparti peuvent aussi occasionner des pertes de revenus importantes au gouvernement fédéral.

S'appuyant sur ce témoignage, l'Association des compagnies de fiducie conclut que les orientations proposées pour les fiducies, c'est-à-dire la propriété fermée jusqu'à concurrence d'un certain seuil, puis l'ouverture du capital, ne produisent pas l'effet recherché : ce sont surtout les petites sociétés de fiducie, généralement liées à des sociétés immobilières, qui ont des problèmes de solvabilité, pas les grandes.



En conséquence, si l'on adoptait pour les institutions de dépôt une approche fondée sur la règle des 10 p. 100 ou sur le modèle bancaire, on obligerait les institutions qui bénéficient de la protection de la SADC à avoir un capital largement réparti, et on prévoirait des dispositions particulières pour les petites institutions. À l'autre extrême, on pourrait laisser aux fiduciaires à capital fermé une certaine période, cinq ans par exemple, pour se conformer à la règle des 10 p. 100. Une autre variante, qui s'apparente davantage au statu quo et dont les banquiers ont touché un mot, consisterait à permettre aux institutions de faire la transition « autrement qu'en se départissant nécessairement de leurs actions », ce qui pourrait signifier, par exemple, que les nouvelles actions émises seraient du capital ouvert.

Réservant pour plus tard ses commentaires, le comité examine maintenant les arguments en faveur d'une structure de propriété moins restrictive.

### Les arguments concernant les institutions à capital fermé

Le comité a entendu quatre représentants des sociétés de fiducie (un de l'Association des compagnies de fiducie du Canada et des dirigeants de trois grandes sociétés de fiducie), de même que plusieurs autres témoins dont des représentants du secteur de l'assurance, qui lui ont présenté des arguments en faveur des institutions à capital fermé ou, plus exactement, en faveur d'un régime de propriété plus souple. Le comité s'attachera aux aspects que lui ont fait valoir les sociétés de fiducie.

D'entrée de jeu, les sociétés de fiducie font généralement remarquer qu'une règle de propriété comme celle des 10 p. 100 peut contribuer à réduire les problèmes telles les transactions intéressées et les prises de contrôle étrangères; mais elles signalent que pareille solution est beaucoup trop coûteuse au regard de la concurrence. Il vaut nettement mieux s'attaquer au problème directement, en interdisant les transactions intéressées, en assurant une règle des sociétés plus efficace, en améliorant la surveillance et les mécanismes de divulgation, etc. Les solutions de rechange présentées au comité vont de la mise en place d'un comité d'examen de la gestion des affaires, préconisée par Royal Trust, aux engagements pris par Imasco et Canada Trust, ou au règlement récent de BCF Inc., qui prévoit que Montreal Trust ne transigera avec aucune des filiales et compagnies associées à BCF, sauf pour leur fournir ce que l'on appelle des services rémunérés.

Le président de BCF Inc., M. Raymond Cyr, a en outre présenté la question sous un autre angle :

... L'accès aux capitaux est le principal facteur qui détermine le degré de solvabilité, de croissance et de compétitivité des institutions financières. Et c'est précisément ce que nous avons à offrir, l'accès aux capitaux. Dans le passé, nous avons vu différentes institutions financières pour qui l'accès aux capitaux a été le premier critère de survie. La structure de la propriété n'a jamais été le véritable critère de survie de plusieurs des institutions canadiennes qui ont fait faillite; en période de crise, c'est l'accès aux capitaux qui assure la solvabilité d'une institution financière.

Les sociétés de fiducie font également valoir que la règle des 10 p. 100 n'est pas indispensable pour garantir la participation canadienne. La plupart des pays veulent que leurs ressortissants conservent le contrôle de leurs institutions de dépôt, mais rares sont ceux qui ont recouru à la règle des 10 p. 100 pour ce faire. La plupart des pays occidentaux ont plutôt adopté une disposition qui interdit à quiconque d'acheter plus de 10 ou 15 p. 100 des actions d'une institution financière régie par les autorités fédérales (ou nationales), à moins d'avoir obtenu l'autorisation expresse du ministre. Comme cette disposition existe déjà au Canada, il n'est pas nécessaire de prévoir dans la loi une limite de 10 p. 100 pour contrôler la mainmise étrangère.



TABLEAU 2

## Croissance des principales institutions financières

Actif total (1), y compris l'actif sous administration (en milliards de dollars)

	1983	1987	1988	Croissance annuelle moyenne
ROYAL TRUSTCO LIMITED	10,6	24,5	28,5	
Actif de la société	32,8	59,2	68,2	
Successions, fiducies et administration	43,4	83,8	96,7	17,5%
CT FINANCIAL SERVICES INC.	10,2	25,5	29,2	
Actif de la société	36,5	60,6	67,4	
Successions, fiducies et administration	46,7	86,1	96,6	15,7%
MONTREAL TRUSTCO INC.	2,0	7,7	10,2	
Actif de la société	17,3	28,0	33,6	
Successions, fiducies et administration	19,3	35,7	43,8	17,9%
NATIONAL VICTORIA & GREY	3,3	10,9	12,2	
Actif de la société	11,6	26,9	27,4	
Successions, fiducies et administration	14,9	37,8	39,6	21,5%
GENERAL GUARANTY TRUST CO.	*	9,9	13,6	
Actif de la société	*	8,6	9,7	
Successions, fiducies et administration	*	18,5	23,3	*
BANQUE ROYALE DU CANADA	84,7	102,2	110,1	5,5%
CIBC	68,1	88,4	94,7	6,9%
BANQUE DE MONTRÉAL	63,2	84,2	78,9	4,7%
BANQUE DE LA NOUVELLE-ÉCOSSE	54,8	71,4	74,7	6,5%
BANQUE TORONTO-DOMINION	42,5	54,5	59,3	6,9%
BANQUE NATIONALE DU CANADA	17,8	30,0	30,9	11,5%

\* Données non disponibles

Source: Rapports annuels

(1) Comprend l'actif des filiales de prêt hypothécaire des banques et des sociétés de fiducie.

[Tiré du mémoire de l'Association des banquiers canadiens]

TABLEAU 1

RÈGLES ACTUELLES DE PROPRIÉTÉ CONCERNANT LES INSTITUTIONS FINANCIÈRES

	<u>Canadiens</u>	<u>étrangers</u>	<u>Américains* après l'ALE</u>
<b>Banques</b>			
1. Banques de l'annexe I	maximum de 10% des actions pour les particuliers	maximum de 10% des actions pour les particuliers	mêmes règles que pour les Canadiens
2. Banques de l'annexe II		aggregate limit of 25%	
● étrangères	sans objet	en propriété exclusive	mêmes règles que pour les étrangers
● nationales	en propriété exclusive au départ, mais à capital largement réparti en-deçà de dix ans	sans objet	sans objet
<b>Fiducies</b>			
1. nouvelles fiducies	aucune restriction**	aucune restriction en principe (mais moratoire législatif)	mêmes règles que pour les étrangers
2. fiducies existantes			
● fédéral	aucune restriction***	10/25	aucune restriction***
● provincial	aucune restriction	10/25****	10/25****
<b>Compagnies d'assurance</b> (mêmes règles que pour les fiducies) +			
<b>Valeurs mobilières</b>	aucune restriction	aucune restriction + +	aucune restriction + +

\* Les Américains étaient considérés comme des étrangers avant l'ALE.

\*\* L'approbation du ministre peut être nécessaire.

\*\*\* Il se peut que la disposition voulant que de grosses sociétés ne puissent acheter de grosses sociétés entre en ligne de compte.

\*\*\*\* Les provinces n'ont pas à imposer de restrictions, mais elles peuvent le faire.

+ Sauf qu'il y a plus de souplesse pour l'entrée récente d'Américains et d'étrangers (à travers une succursale ou une filiale).

+ Règles des banques étrangères maintenant entre en ligne de compte

En quatrième lieu, les banquiers expliquent que les propriétaires d'institutions de dépôt à capital fermé pourraient être tentés de refuser du crédit à des clients qui leur font concurrence. Le cinquième argument concerne le fait que l'assurance-dépôts encourage la constitution de portefeuilles d'actifs plus risqués. On peut voir ici un certain lien avec les risques de transactions intéressées dont il a été question précédemment. Cependant, comme cette question mérite d'être examinée en toute objectivité, elle sera brièvement abordée au chapitre 3.

Le sixième argument est le plus nouveau. Il s'appuie sur le tableau 2, reproduit ci-après, qui montre les actifs des cinq principales sociétés de fiducie et des six grandes banques pour certaines années, ainsi que leurs taux de croissance de 1983 à 1988. Les banquiers tirent deux conclusions de ce tableau. Premièrement, les sociétés de fiducie sont des institutions financières très importantes, notamment si l'on tient compte des actifs concernant les successions, les fiducies et l'administration. Dans le monde industrialisé, le Canada est le seul pays qui permet à des institutions à capital fermé de recevoir des dépôts; les cinq sociétés de fiducie ont en effet un capital fermé, même si dans certains cas, comme celui du Montréal Trust, la société mère (BCF Inc.) est une institution à capital largement réparti.

La deuxième conclusion générale que les banquiers tirent du tableau 2, c'est que les sociétés de fiducie à capital fermé ont connu une croissance très rapide, principalement attribuée à diverses acquisitions; il est fort probable qu'elles continueront de croître beaucoup plus rapidement que les banques si elles demeurent des institutions à capital fermé. Le dernier argument a trait aux avantages que semble présenter la propriété fermée en ce qui concerne l'accès au capital et l'intérêt que porte l'actionnaire. Face à ce régime, certaines banques se verraient tôt ou tard contraintes de «chercher de nouvelles avenues non régies par la *Loi sur les banques* afin d'obtenir plus de latitude en matière de propriété et continuer d'attirer les investisseurs». En guise de conclusion, les banquiers posent la question suivante :

Les banquiers estiment que la SADC pourrait jouer un rôle quand viendra le moment d'adopter des critères de propriété élargie à l'intention des fiducies. Essentiellement, la SADC devrait assujettir les institutions non bancaires à la règle des 10 p. 100 (faute de quoi elles ne seraient pas assurées), tout en établissant de généreuses dispositions «transitoires» à l'intention des institutions qui dépassent actuellement cette limite. Les banquiers n'ont malheureusement pas défini clairement ce qu'ils entendent par dispositions «généreuses». Selon eux, dans les grandes sociétés de fiducie, où la direction est professionnelle et les propriétaires bien connus, les risques d'abus par les actionnaires peuvent sembler négligeables. On s'inquiète plutôt des futures générations de propriétaires et, de ce fait, une «généreuse» période de transition pourrait signifier qu'au moment d'un changement de propriétaires, leur participation devrait être ramenée à 10 p. 100. Enfin, de l'avis des banquiers, les petites sociétés de fiducie devraient pouvoir demeurer à capital fermé jusqu'à ce qu'elles aient atteint une certaine envergure, ce qui faciliterait l'apparition de nouvelles institutions, notamment celle d'institutions régionales.



les sociétés d'assurance et les conglomérats peuvent diversifier leurs activités. Dans la dernière section, il sera question des différents aspects de la propriété canadienne dans le secteur financier.

## B. Les structures de propriété des institutions de dépôt

Avant de formuler ses recommandations sur la structure de propriété qu'il préconise pour les institutions de dépôt, le comité essaiera de résumer les arguments présentés tant en faveur des institutions à capital largement réparti qu'à l'égard des institutions à capital fermé. Le tableau 1 illustre les règles actuelles de propriété dans les divers secteurs. Cette tâche nous exposera inévitablement à des reproches, comme celui de faire preuve de parti pris ou de ne pas suffisamment nuancer nos propos. Mais nous estimons que le jeu en vaut la chandelle, notamment parce que les tenants de points de vue opposés nous ont présenté leurs arguments d'une façon beaucoup plus convaincante qu'au moment de la rédaction de notre dernier rapport. Nous commencerons par examiner les arguments présentés au sujet de la règle des 10 p. 100.

### Les arguments concernant les institutions à capital largement réparti

Les représentants des banques (l'Association des banquiers canadiens et les présidents de quatre banques) et d'autres témoins dont le gouverneur de la Banque du Canada ont exposé leurs arguments au sujet de la règle des 10 p. 100 lors de cinq séances distinctes. Une lettre datée du 20 septembre 1989, et envoyée au premier ministre par les présidents des six grandes banques de l'annexe 1 a été déposée devant le comité par le président de la Banque nationale, M. André Bérard, le 29 janvier 1990. En envoyant cette lettre, les banquiers voulaient exprimer leur « profonde préoccupation à l'égard d'une politique gouvernementale qui semble émerger en matière de propriété des institutions de dépôt ». Les banquiers se disent surtout préoccupés par l'intention manifeste du gouvernement de se distancier de la politique déjà annoncée d'exiger que les grandes institutions de dépôt du secteur des fiducies deviennent tôt ou tard des sociétés à capital largement réparti. Les arguments invoqués à cet égard sont résumés ci-après de façon très succincte, quoique les propos des banquiers soient souvent cités textuellement.

Premièrement, c'est en 1967 qu'on a établi les premières exigences de capital largement réparti des institutions bancaires, de crainte que des intérêts étrangers n'en prennent le contrôle. Or, avec la ratification de l'Accord de libre-échange et la suppression de la règle des 10/25, n'importe quel résident américain pourrait devenir propriétaire d'une société de fiducie actuellement constituée en vertu de la législation fédérale. Si la règle des 10 p. 100 qui s'applique aux banques visait également les sociétés de fiducies, le contrôle de ces dernières demeurerait entre les mains d'intérêts canadiens.

Deuxièmement, si le gouvernement prend ses distances par rapport à la politique qu'il avait annoncée en matière de propriété, le Canada sera le seul pays industrialisé à sanctionner explicitement la concentration de propriété à l'égard d'une portion importante de ses institutions de dépôt.

Troisièmement, on s'entend généralement pour dire que le capital largement réparti constitue la garantie la plus efficace contre les transactions intéressées ou l'usage abusif des fonds des déposants. Aux États-Unis, les récentes faillites de sociétés d'épargne et de prêts témoignent avec éloquence de la gravité des conséquences financières que peut avoir une politique permissive en matière de propriété. L'argument généralement invoqué en faveur de la règle des 10 p. 100 est le suivant : les facteurs qui encouragent les transactions intéressées abusives sont omniprésents, notamment si l'institution à capital fermé a des liens commerciaux. De plus, même avec un système de surveillance et de régie des sociétés le plus perfectionné qui soit, on ne réussirait pas nécessairement à empêcher l'usage abusif des fonds des déposants. Or, une fois que des abus sont commis, il est presque impossible de réparer les torts. Le capital largement réparti est donc une garantie efficace contre les transactions intéressées.

## CHAPITRE 3

### La question de la propriété

#### A. Introduction

Le présent chapitre touche à l'évolution du contenu canadien du secteur financier et le comité abordera les différents problèmes perçus, évaluera les diverses concessions à faire et s'efforcera de formuler des recommandations pour favoriser cette évolution du secteur financier canadien. Dans ses travaux, le comité s'est appuyé non seulement sur les documents de base dont il est fait état dans la partie I, mais aussi sur les témoignages et les documents officiels que lui ont présentés les nombreux témoins qui ont comparu devant lui. Par l'entremise de son président, le comité a également reçu de nombreux énoncés de principes, documents techniques et exposés sur des questions liées à son mandat et à ses travaux, autant d'éléments qu'il a également pris en considération dans le cadre de son étude. La liste complète de ces documents figure à l'annexe C du présent rapport.

Normalement, la façon idéale de procéder consisterait à aborder les questions dans l'ordre du rapport précédent, c'est-à-dire en examinant d'abord la protection des consommateurs et la solvabilité des institutions, puis la redéfinition des pouvoirs et la concurrence et, enfin, les questions d'harmonisation. Cependant, parce que les considérations relatives à la propriété ont été très fréquemment évoquées lors des délibérations du comité, et puisque la question de la propriété était un élément prépondérant de son mandat, le comité se devait de faire d'abord la lumière sur les nombreuses facettes de la propriété. Dans le chapitre suivant, nous examinerons les pouvoirs des institutions financières et les questions touchant l'établissement de réseaux. Dans le chapitre 5, nous nous pencherons sur différents aspects de la surveillance; la régie des sociétés et les questions concernant les transactions intéressées seront au premier plan de nos préoccupations. Dans le dernier chapitre de la partie II, nous étudierons les problèmes que pose l'harmonisation des principes directeurs, aussi bien à l'échelle internationale qu'au niveau fédéral-provincial et interprovincial.

Dans le présent chapitre, il sera d'abord question des structures de propriété pour les institutions de dépôt (pour la plupart des sociétés de fiduciaire et des banques). L'analyse et les recommandations du comité à ce sujet constitueront l'essentiel de ce chapitre. Depuis la publication du rapport de 1986, une question de politique fondamentale se pose: devrait-on autoriser les institutions de dépôt à être propriétaires de sociétés d'assurance? Cet aspect sera abordé dans la deuxième partie du chapitre. Dans la troisième section, le lecteur pourra prendre connaissance des recommandations déjà formulées au sujet de la propriété et de la façon dont les banques, les fiduciaires,





d'échanger de l'information et de recueillir les preuves de présumées infractions survenues sur leur territoire respectif. La commission américaine a également conclu un accord cadre réciproque avec des commissions canadiennes de valeurs mobilières quant au dépôt de prospectus.

Enfin, comme on l'a vu dans le présent chapitre, la création prochaine d'un marché européen unique exige une coordination très poussée des politiques et de la réglementation des divers États européens.

Des progrès sont également signalés au chapitre des accords bilatéraux de valeurs mobilières avec le Canada. La *Securities and Exchange Commission* (SEC) des États-Unis a signé avec ses homologues de l'Ontario, du Québec et de la Colombie-Britannique des accords leur permettant

L'Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV) compte parmi ses membres, depuis ces dernières années, les organismes de réglementation des valeurs mobilières d'un peu partout dans le monde. L'organisation a constitué des groupes de travail chargés d'étudier un certain nombre de questions importantes, dont la coordination internationale du contrôle de l'industrie des valeurs mobilières. Un des groupes a convenu d'une approche commune pour fixer un niveau minimum de capital pour les sociétés exerçant en valeurs mobilières.

Au niveau international, plusieurs mesures importantes vont favoriser la coordination et l'harmonisation. La mesure la plus évidente concerne les règles de suffisance du capital de la Banque des règlements internationaux (BRI), qui prescrivent des normes internationales à l'égard des banques du Canada et de celles des 11 autres pays signataires. Les règles de la BRI, ou leurs équivalences, vont vraisemblablement essayer. Par exemple, les sociétés de fiduciairie en concurrence sur le marché mondial seront de plus en plus poussées à adopter de telles règles.

9. Le comité se félicite de l'initiative des provinces de mettre sur pied une Conférence des ministres responsables des institutions financières. Pour que la Conférence soit efficace, le ministre fédéral devra y assister à titre de membre à part entière.

## RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS

Dans notre rapport de 1986, nous recommandons la création d'un comité permanent des ministres responsables des institutions financières (annexe A, recommandation 80). Les provinces ont pris une heureuse initiative, mais elle comporte une lacune flagrante, en ce que le gouvernement fédéral n'est pas membre à part entière du groupe. Le comité s'est réjoui d'apprendre que les ministres provinciaux ont récemment invité le gouvernement fédéral à se joindre à eux.

La seconde initiative est la mise sur pied de la Conférence des ministres provinciaux responsables des institutions financières. La création de cette conférence fait suite à la conclusion d'un accord d'échange d'information entre les quatre provinces de l'Ouest, en octobre 1988. En décembre 1988, la première conférence plénière s'est tenue à Québec, la deuxième a eu lieu à Vancouver en avril 1989 et la troisième à Moncton en août 1989. Le comité souscrit à la déclaration contenue dans l'accord relatif à l'échange d'information, à savoir que l'échange des projets de politiques et de lois contribue à encourager la concertation dans l'élaboration des politiques et des lois du secteur financier et à rendre beaucoup plus facile la coordination intergouvernementale en matière de politiques.

La nécessité d'assurer une libre circulation des services financiers entre les provinces est un des principaux messages de ce rapport; le comité note toutefois que des mesures importantes ont récemment été prises en ce sens. Nous n'en rappellerons que deux. La première concerne le problème de chevauchement de réglementation soulevé par l'achat de maisons de courtage en valeurs mobilières par des institutions réglementées par le gouvernement fédéral. Le problème du chevauchement de juridiction a été atténué par des accords entre le Bureau du surintendant des institutions financières fédérales (BSIF) et les autorités en valeur mobilières des provinces de l'Ontario, de la Colombie-Britannique et du Québec. Certains problèmes subsistent, mais la *Conférence Board* du Canada a fait valoir dans son mémoire que les mécanismes nécessaires pour résoudre ces problèmes existent déjà et qu'il est peu probable qu'on doive procéder à un changement structurel majeur, notamment à la création d'une Commission nationale des valeurs mobilières.

## Initiatives d'harmonisation des politiques

Catégorie C : Cette catégorie comprend les prestations d'invalidité autres que les rentes d'invalidité. La limite dans ce cas est de :

Avant que SIAP ne puisse débiter ses activités, les gouvernements doivent mettre en place des normes de solvabilité auxquelles les sociétés devront se conformer et qui pourront servir à évaluer leur solvabilité. A cette fin, l'ACCAP a élaboré une formule de sondage relative au montant minimal permanent requis pour le capital et l'excédent. Si l'ensemble du capital et de l'excédent d'une compagnie d'assurance s'approchait du seuil de cette norme, ses opérations seraient assujetties à diverses restrictions et mesures de contrôle. Dans le cas où le capital et l'excédent seraient inférieurs à la norme, la compagnie ne serait plus admissible à la protection de la SIAP.

Il s'agit d'un progrès important puisqu'il contribue de façon décisive à intégrer les services d'assurance dans un marché national unique. Toutefois, le système n'est pas encore vraiment en place. Ce système établit des normes minimales de participation au régime de protection d'assurance de l'industrie. Plusieurs organismes de réglementation, y compris au niveau du gouvernement fédéral, ne considèrent pas ces normes comme étant pleinement adéquates, en tant que règles de prudence pour cette industrie. Toutefois, en faisant de ce système l'équivalent en assurance des règles de la BRI, il y a tout lieu de croire qu'il sera possible d'élaborer les normes de réglementation et de surveillance minimales nécessaires à l'établissement d'un marché d'assurance national unique.

8. Le comité félicite l'Association canadienne des compagnies d'assurance de personnes (ACAP) d'avoir créé un plan de protection du consommateur et d'avoir élaboré la formule de sondage relative au montant minimal permanent requis pour le capital et l'excédent qui régit l'adhésion à son plan. Le comité souligne en outre que cette initiative représente un pas important vers la création d'un marché national de l'assurance.



constituée en vertu d'une loi fédérale ou d'une loi d'une autre province. Tout en reconnaissant la légitimité de l'objectif que poursuit l'Ontario, c'est-à-dire protéger ses citoyens contre les pertes résultant de la faillite d'une institution financière assujettie à des règles moins rigoureuses prescrites par l'autorité dispensatrice de la charte, le comité déplore la portée extra-territoriale de cette approche.

Les Canadiens se sont en effet toujours opposés vigoureusement aux lois américaines qui avaient une portée extra-territoriale. Nous ne pouvons donc admettre ce type de loi à l'intérieur de nos frontières. L'un des défis du comité est de tenir compte de préoccupations semblables à celles de l'Ontario sans pour autant fragmenter le marché canadien des services financiers.

Ainsi se termine notre examen de certaines mesures prises à l'échelle provinciale. Des détails sur les autres initiatives figurent à l'annexe B (Chronologie d'événements dans le secteur financier depuis mai 1986).

## RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS

7. Plusieurs provinces, notamment l'Ontario, le Québec, la Colombie-Britannique et le Nouveau-Brunswick, ont mis à jour leurs lois touchant les sociétés de fiducie et de prêt et les compagnies d'assurance. Ces mesures ont déjà incité certaines institutions à abandonner leur charte fédérale au profit d'une charte provinciale. Récemment, d'importantes sociétés de fiducie ont indiqué qu'elles envisageaient de faire de même. L'éventail des possibilités se rétrécit donc rapidement au niveau de l'intervention législative fédérale. Tout autre retard important aura pour effet de rétrécir le champ réglementé au niveau fédéral, particulièrement dans le secteur des sociétés de fiducie.

### Nouvelles initiatives dans le domaine de l'assurance

#### ● *La protection des consommateurs*

Voici une citation du rapport *L'assurance-dépôts* publié par notre comité en 1985 :

#### Recommandation 25

... il (le comité) encourage l'Association des compagnies d'assurance de personne inc. à mettre sur pied son propre régime de protection du consommateur. Nonostante ses initiatives privées, la SADC serait heureuse d'intégrer les membres de cette Association si ceux-ci en manifestaient l'intention. En l'occurrence, ils auraient eux aussi leur propre fonds réservé et auraient le droit de désigner un représentant pour siéger au conseil d'administration de la SADC.

Le comité est heureux de constater que l'ACCAP a concrétisé ses projets dans le domaine de la protection des consommateurs. En effet, en 1988, une société privée a été constituée au niveau fédéral—la Société canadienne d'indemnisation pour les assurances de personnes (SIAP)—afin d'administrer son plan de protection des consommateurs qu'elle s'appropriait à instaurer.

Même s'il ne lui est probablement plus possible de s'associer avec la SADC, la SIAP semble avoir fixé des limites de protection semblables à celles de la SADC. Ainsi, la SIAP a établi trois catégories distinctes de contrats assurables, chacune de celles-ci comportant ses propres limites :

#### Catégorie A :

Cette catégorie comprend les contrats permettant de bénéficier d'une assurance-vie et ceux qui permettent d'accumuler des fonds. Ces derniers comprennent les rentes capitalisées, les régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER) et les fonds enregistrés de revenu de retraite (FERR). Voici les limites fixées pour cette catégorie :

Les initiatives des provinces ne sont pas toutes louables. Ainsi, en avril 1988, l'Ontario a adopté le concept de « l'égalité de traitement » dans le cadre du projet visant à modifier la *Loi sur les sociétés de prêt et de fiducie*. En vertu de cette approche, une société de fiducie qui offre des services en Ontario voit ses activités dans certains secteurs (y compris celles qu'elle mène dans les autres provinces) assujetties à la réglementation et à la surveillance de l'Ontario, et ce, même si elle est constituée en vertu d'une loi fédérale ou d'une loi d'une autre province. Tout en reconnaissant la

## L'égalité de traitement

Le dernier secteur où le Québec a fait preuve d'innovation, c'est dans le domaine de l'intégration des secteurs financier et commercial. Le Québec a notamment pris des mesures afin de permettre au secteur financier d'établir des liens avec le secteur commercial. Au niveau fédéral, on a surtout débattu des liens en amont : qui peut être propriétaire d'institutions financières et notamment d'institutions de dépôt? La loi québécoise reconnaît déjà que les institutions financières peuvent à la fois être à propriété fermée et établir des liens avec des sociétés commerciales, et l'on propose maintenant que le secteur financier puisse, en aval, acquérir des intérêts dans le secteur commercial. Cette question sera aussi examinée.

### ● Les liens commerciaux en aval

Qui plus est, cela crée des règles du jeu qui ne sont pas uniformes d'une province à l'autre. Ainsi, bien que les représentants de toutes les banques qui ont comparu devant le comité désirent voir des réseaux de vente d'assurance, la Banque nationale, elle, souhaite pouvoir le faire le plus tôt possible puisqu'elle est en concurrence directe avec le Mouvement Desjardins. Le comité examine plus loin cette question.

La décision du Québec d'autoriser les Caisses populaires Desjardins à établir un réseau de vente d'assurance dans leurs succursales est encore plus étonnante. Les vendeurs d'assurance doivent être réglementés par l'organisme principal responsable du secteur de l'assurance et, dans le cas des Caisses populaires, ils doivent être des employés de la filiale où se fait la vente d'assurance et non de la caisse populaire. L'expérience est d'autant plus intéressante que le Livre bleu du gouvernement fédéral et le projet de loi fédéral de 1987 présenté par la suite proposaient d'interdire l'établissement de réseaux de vente d'assurance dans les succursales de banques et de fiducies.

### ● L'établissement de réseaux de vente d'assurance

Le Québec et peut-être d'autres provinces ont opté pour le concept de l'administration prudente des portefeuilles en ce qui concerne les pouvoirs de placement des institutions financières. Cette orientation remplace les anciennes règles quantitatives qui s'appliquaient à diverses catégories d'actif et la règle des placements admissibles pour les portefeuilles des compagnies d'assurance. Il n'existe pas de définition claire et nette d'une administration prudente des portefeuilles. La Loi québécoise sur les sociétés de fiducie et les sociétés d'épargne (1987) comprend le passage suivant : « Une société doit, dans l'exercice de ses pouvoirs de prêts et de placements, agir comme le ferait en pareilles circonstances une personne prudente et raisonnable, avec honnêteté et loyauté, et dans le meilleur intérêt des actionnaires, des déposants et, le cas échéant, des bénéficiaires ». Il est évident que le degré de prudence dépendra, entre autres choses, de la structure du passif de l'institution. De toute façon, non seulement le comité voit d'un bon œil ces mesures, mais il recommandera aussi plus loin que le concept d'administration prudente des portefeuilles soit appliqué à l'ensemble des institutions financières.

### ● L'administration prudente des portefeuilles

Mme Louise Robic, l'actuelle ministre responsable des institutions financières du Québec, a récemment indiqué qu'elle avait l'intention de mener à terme la réforme du secteur financier québécois. Le modèle québécois était en grande partie inspiré du Rapport publié par le Sénat en 1986.



6. Dans le cadre de l'Europe de 1992, les Européens s'engagent à créer un marché unique des services financiers. Si la Communauté européenne peut instaurer la libre-circulation des services financiers entre les divers pays, le comité signale qu'il est certainement temps que les autorités canadiennes s'assurent que les services financiers puissent circuler librement entre les diverses provinces.

C. Développements sur la scène nationale

Mesures prises récemment par les provinces

La législation provinciale est le troisième aspect du secteur financier qui a évolué considérablement depuis 1986. Plusieurs provinces, notamment l'Ontario, le Québec, la Colombie-Britannique et le Nouveau-Brunswick (voir l'annexe B) ont en effet mis à jour leur législation concernant les sociétés de fiduciaire et les sociétés de prêt. Ainsi, de façon générale, les provinces ont pris l'initiative d'insuffler une nouvelle orientation au secteur financier. De plus, afin de profiter de la mise à jour des lois, un certain nombre de chartes fédérales ont été transférées aux provinces et, comme on l'a déjà signalé, certaines grandes sociétés de fiduciaire menacent maintenant de faire de même. Déjà en 1986, la réforme de la législation fédérale touchant les sociétés de fiduciaire, les sociétés de prêt et les compagnies d'assurance s'imposait de toute urgence. Le retard dans ce dossier a déjà compromis sérieusement la marge de manœuvre du gouvernement fédéral dans ce vaste domaine et il ne fait maintenant plus de doute qu'elle compromette la viabilité du secteur financier canadien dans son ensemble.

● *L'ouverture du secteur des valeurs mobilières*

En novembre 1986, la Banque de la Nouvelle-Écosse a signalé son intention de faire son entrée dans l'industrie des valeurs mobilières en implantant au Québec un courtier en valeurs de plein exercice, Placements BNE Inc., une succursale appartenant intégralement à la banque. Ce geste a eu des répercussions plutôt spectaculaires. Ainsi, les mesures partielles proposées par l'Ontario afin de chercher à déreglementer son industrie des valeurs mobilières ont été abandonnées au profit d'une déréglementation intégrale. En décembre 1986, l'Ontario annonçait en effet la levée complète des restrictions sur les investissements dans les maisons de courtage par d'autres institutions financières canadiennes à partir du 1<sup>er</sup> juillet 1987. Pour les étrangers, ces restrictions devaient être éliminées un an plus tard. Ce « big bang » canadien a eu pour conséquence que les banques de l'annexe I sont maintenant propriétaires de la majorité des actifs du secteur canadien des valeurs mobilières.

Chose surprenante, les témoins n'ont pratiquement pas porté attention à cette envahissement du secteur des valeurs mobilières par les banques à charte. Seule l'industrie des assurances a accordé de l'importance à cette question, soulignant que le secteur des assurances subirait le même sort que le secteur des valeurs mobilières si les banques étaient autorisées à acheter des compagnies d'assurance.

**Le modèle québécois**

Dans la partie qui suit, le comité traitera de quelques-uns des progrès les plus marquants accomplis au niveau provincial. Le plan de réforme générale proposé par le Québec en 1987 est, en la matière, la mesure qui a eu la plus grande portée. Ses principes directeurs comprenaient : a) la possibilité de procéder à une intégration de l'ensemble du système par l'entremise de filiales, b) la possibilité d'établir des liens commerciaux et de posséder des sociétés à capital fermé, c) l'incitation à l'auto-réglementation et d) la capacité du secteur financier d'acquiescer des actifs dans le secteur commercial. Au moment de sa comparution devant le comité, M. Pierre Fortier, ministre responsable du plan de réforme des institutions financières rendu public par le Québec en 1987, a indiqué que le



Tout comme l'Accord de libre-échange, l'intégration des marchés financiers européens suscite l'intérêt. Bien qu'important pour l'avenir des institutions financières canadiennes en Europe, ce sujet dépasse le cadre de notre mandat. Les témoins qui ont comparu devant nous limitaient, en règle générale, leurs commentaires aux répercussions éventuelles qu'aurait l'Europe de 1992 sur la structure des affaires financières canadiennes. Cependant, deux points soulevés par les témoins méritent qu'on s'y arrête.

#### ● *La réciprocité*

Le premier point a trait aux questions soulevées plus haut relativement à l'Accord de libre-échange. En fait, il en découle. Pour avoir accès aux marchés de l'Europe de 1992, le Canada subira énormément de pressions de la part des Européens qui voudront jouir des mêmes privilèges que les Américains en vertu de l'Accord de libre-échange, surtout de la dispense du plafonnement de l'actif pour les banques européennes de l'annexe II. Sur ce point, les témoins jugeaient une telle concession inévitable et, dans le contexte actuel, minime, puisque les banques européennes de l'annexe II sont bien en-deçà du plafond de 12 p. 100 imposé sur l'actif canadien détenu par des filiales de banques étrangères. Toutefois, certains s'inquiétaient du fait qu'à force de plier ici et là, la politique relative au secteur financier du Canada puisse finir par accorder une nette préférence aux institutions étrangères. Si, comme conséquence, les institutions canadiennes ont plus de difficulté à pénétrer leur marché intérieur, leur avenir en tant qu'intervenants sur les marchés internationaux n'est pas très prometteur.

Cette discussion générale fait ressortir un point assez particulier: la réglementation canadienne serait-elle trop transparente? Lorsque les Canadiens posent des restrictions (par exemple sur la propriété ou sur la taille d'une banque de l'annexe II), celles-ci sont très visibles pour quiconque veut en prendre connaissance. Les banques britanniques ont une propriété ouverte, non pas en raison de restrictions mais parce que la Banque d'Angleterre ne permettrait pas à quiconque de détenir plus de 15 p. 100 des actions d'une banque. Par ailleurs, sur le continent, la discrétion joue encore plus. Presque tous les pays tenteront probablement de s'assurer que leurs principales institutions financières demeureront entre les mains de ressortissants nationaux. Peu d'entre eux, toutefois, suivent l'exemple canadien en les couchant en noir sur blanc dans les lois ou les règlements. Le comité désire simplement relever cette observation.

#### ● *Le contrôle exercé par le pays d'origine et la reconnaissance mutuelle*

Le deuxième point soulevé par l'Europe de 1992 a été de loin le plus discuté dans les délibérations du comité, c'est-à-dire le fait que les États membres de la Communauté européenne sont en train de d'instaurer un régime au sein duquel les services financiers peuvent circuler librement au-delà de frontières nationales, alors que le Canada a de la difficulté à assurer le libre commerce des services financiers d'une province à l'autre. Plusieurs témoins ont recommandé que le Canada adopte ce nouveau modèle européen. Il a pour caractéristiques essentielles de reconnaître le contrôle exercé par le pays d'origine (c'est-à-dire le pays où est obtenue la charte) jumelé à une harmonisation minimale des règles de prudence et à la reconnaissance mutuelle des compétences des autres pays membres en matière d'émission de chartes. Les pays d'accueil peuvent dicter certaines règles de fonctionnement mais ils doivent quand même ouvrir tout grand la porte aux institutions à charte étrangère. Ce fait nouveau incite le comité à suggérer une approche similaire au Canada. On en trouvera le détail dans une section ultérieure qui traite des interactions fédérales-provinciales et interprovinciales en matière de réglementation des institutions financières.

modifiées puisque les banques américaines de l'annexe II pourraient avoir des liens commerciaux en application de la politique à l'égard des banques étrangères a permis des cas où la structure du capital de la société mère de certaines banques de l'annexe II est moins restrictive que la règle du 10 p. 100 applicable aux banques canadiennes. Comme la plupart de ces banques ont été établies avant la signature de l'Accord de libre-échange (et que la plupart sont des banques étrangères non américaines), il ne conviendrait pas de lier ce phénomène à l'Accord de libre-échange.

Les sociétés de fiduciaire se sentent également lésées par la décision concernant AMEX. Elles prétendent que, si un résident américain (American Express) peut maintenant être propriétaire d'une banque au Canada, alors les fournisseurs de services financiers canadiens devraient eux aussi pouvoir le faire. Un rapprochement entre BCE Inc. et American Express (U.S.) est facile. Les deux ont une propriété ouverte et entretiennent des liens commerciaux (pour être juste, BCE Inc. est essentiellement engagée dans le commerce tandis qu'American Express poursuit principalement des activités financières). Pourtant, AMEX possède une charte bancaire conforme à l'annexe II qu'elle peut détenir à part entière à perpétuité tandis que BCE Inc. ne peut demander qu'une charte canadienne en fonction de l'annexe II, à condition, en plus, de réduire à 10 p. 100 sa participation au capital dans les dix années suivantes.

Les solutions ne sont pas évidentes. Permettre à Royal Trustco, par exemple, d'établir une banque à charte ne ferait qu'aggraver l'inégalité des règles du jeu pour les banques : tant les banques américaines de l'annexe II que les banques canadiennes à propriété exclusive (si une telle catégorie existait) disposeraient d'une liberté quant à la propriété de leur capital que n'auraient pas les banques de l'annexe I. Manifestement, la solution serait d'établir une catégorie unique de banques canadiennes dont la seule limitation serait qu'au moins 35 p. 100 de leurs actions comportant droit de vote soient dans les mains du public. Par contre, les banques existantes de l'annexe I risqueraient alors de passer sous contrôle américain en raison de l'accès qu'ils ont à notre marché en vertu de l'Accord de libre-échange.

Le comité admet qu'aussi longtemps que la politique et les structures financières varieront d'un pays à l'autre, les ententes bilatérales ou multilatérales destinées à accroître le commerce de services financiers mèneront inévitablement à des situations où des entreprises canadiennes seront traitées différemment d'entreprises étrangères similaires. Certains croient que l'Accord de libre-échange combiné à l'octroi de la charte à AMEX a fait pencher les règles du jeu d'un côté. D'après certains témoins que nous avons entendus, les banques américaines de l'annexe II jouissent d'un traitement «plus que» national par rapport aux banques et aux sociétés de fiduciaire canadiennes.

## RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS

5. L'Accord de libre-échange Canada-Etats-Unis rend plus difficile la réforme des institutions financières. Certains intervenants croient les institutions financières non bancaires à charte fédérale plus vulnérables à une mainmise américaine. Par ailleurs, lorsque la disposition de l'Accord de libre-échange concernant les banques de l'annexe II s'ajoute à la décision prise au sujet de la charte d'AMEX (plusieurs de nos témoins ont eu tendance à les relier), les résidents américains semblent mieux traités que nos banques et sociétés de fiduciaire canadiennes. Voilà qui rend encore plus ardue la tâche de trouver des points communs entre les sociétés de fiduciaire et les banques de l'annexe I dans l'élaboration d'une politique intérieure.

Cette question peut devenir encore plus compliquée à régler dans le contexte de l'Europe de 1992, sujet sur lequel nous allons maintenant nous attarder.



Pour de nombreux témoins qui ont comparu devant le comité, cela revient à dire que les Américains peuvent maintenant prendre le contrôle des grandes fiducies. Une solution évidente pour garantir que celles-ci demeurent entre les mains d'intérêts canadiens consisterait à la règle des 10 p. 100, comme dans le cas des banques.

Bien que les membres du comité reconnaissent que l'Accord peut exposer les fiducies à des prises de contrôle, cela ne peut se produire, sur le plan technique, dans le cas des banques. En effet, les banques de l'annexe I sont les seules institutions financières canadiennes qui pourraient, dans le temps qu'il faut pour lire le présent rapport, passer complètement à des intérêts purement américains. Dix Américains non associés pourraient effectivement chacun acquérir 10 p. 100 des actions de la Banque Toronto-Dominion, par exemple. Par ailleurs, 100 000 Américains pourraient aussi en racheter toutes les actions. Aucune autorisation ministérielle ne serait en l'occurrence nécessaire. Ces dix Américains (au même titre que 10 Canadiens, du reste) ne pourraient toutefois pas exercer en bloc le droit de vote que leur confèreraient leurs actions, parce que cela contreviendrait à la règle des 10 p. 100. En fin de compte, ce qui permet aux banques de l'annexe I de demeurer sous contrôle canadien (ce qui ne veut pas dire qu'elles appartiennent à des intérêts canadiens), c'est : a) le fait que les actionnaires ne peuvent agir de façon concertée relativement à plus de 10 p. 100 des actions comportant un droit de vote, et b) le fait que, conformément aux dispositions de la *Loi sur les banques*, les trois quarts des membres du conseil d'administration d'une banque de l'annexe I doivent être des citoyens canadiens qui résident habituellement au Canada. Ainsi, le contrôle canadien des banques est maintenu grâce aux dispositions de la loi relatives aux administrateurs et à la direction de celles-ci.

Deux autres précisions s'imposent. Premièrement, la règle du « 10/25 » vaut toujours pour les ressortissants de pays autres que les États-Unis. Deuxièmement, les dispositions du chapitre 17 ne s'appliquent pas aux institutions financières qui possèdent une charte provinciale. En conséquence, les Américains ne pourraient acheter la filiale de Royal Trustco, laquelle est titulaire d'une charte québécoise, car la législation du Québec comporte encore la règle du « 10/25 ». Il s'ensuit une situation pour le moins paradoxale : si les Canadiens veulent que les sociétés de fiducie puissent avoir un capital fermé et s'assurer qu'elles continuent d'appartenir à des intérêts canadiens, la « solution » consisterait à les doter d'une charte provinciale!

#### ● *La disposition visant les banques de l'annexe II et la charte d'AMEX*

Une autre disposition importante est celle qui exempte les banques américaines de l'annexe II du plafonnement de l'actif imposé aux banques étrangères et qui leur facilite l'ouverture de succursales. Cette disposition, conjuguée à l'adoption de normes de suffisance du capital de la BRI (Banque des règlements internationaux) tant pour les banques de l'annexe I que pour celles de l'annexe II, signifie qu'il n'y a en réalité aucune différence de pouvoirs entre les banques de l'annexe I et les banques américaines de l'annexe II. Cependant, la structure du capital social diffère.

Ainsi, les banques américaines de l'annexe II, comme toutes les autres banques étrangères, sont des filiales d'une banque mère. Selon les lignes directrices visant les banques étrangères (annexe D), on s'attend en règle générale à ce que les banques étrangères qui présentent des demandes de charte aient une propriété ouverte et qu'elles soient essentiellement engagées dans la prestation de services financiers, bien que cela n'ait pas toujours été le cas. Le recours à des lignes directrices plutôt qu'à des exigences légales témoigne du manque de traitement uniforme des banques étrangères dans le monde. Le comité croit comprendre que 10 p. 100 à peu près des banques étrangères ayant des filiales au Canada ont soit des liens commerciaux ou une propriété fermée (dont certaines banques d'État). Et la plupart sont des banques étrangères non américaines. Cependant, depuis que le gouvernement a permis à American Express d'établir une banque à charte de l'annexe II, certains témoins estiment que le Canada a essentiellement modifié sa politique à l'égard de la pénétration des banques étrangères sur notre marché. Plus précisément, si l'on se fie au cas d'AMEX, les règles du jeu seraient



qui sont surveillés à l'échelle internationale et nationale depuis 1986 ainsi que leur lien avec la réforme du secteur financier canadien ou leur incidence sur celle-ci, il importe néanmoins de reconnaître que, dans une large mesure, ces progrès découlent des forces sous-jacentes de l'internationalisation et de la mondialisation.

Les effets conjugués de certains événements importants survenus récemment à l'échelle internationale et nationale sont néanmoins venus compliquer et rendre encore plus impérieuse la réforme du secteur financier canadien. Au niveau international, les effets de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis (appelé ci-après l'Accord) constituent de loin les changements les plus importants, même si les répercussions de l'établissement d'un marché européen unique se feront de plus en plus sentir à mesure que nous approchons de 1992. Au pays, les déclarations récentes de deux grandes sociétés de fiducie, soit le Canada Trust et le Royal Trust, sociétés qui envisagent de renoncer à leur charte fédérale si le gouvernement canadien n'adopte pas sous peu une nouvelle loi, donnent probablement une excellente idée des défis à relever. Dans le présent chapitre, nous examinerons les différents éléments qui ont une importance déterminante pour le secteur financier, à commencer par l'Accord de libre-échange.

## B. Évolution de la situation à l'échelle internationale

### L'Accord de libre-échange et les services financiers

Les services financiers liés à l'assurance font partie intégrante de l'Accord de libre-échange et, à ce titre, sont assujettis à l'ensemble des dispositions de l'Accord, y compris au mécanisme de règlement des différends. Quant aux autres services financiers, ils sont traités au chapitre 17 de l'Accord, chapitre qui, dans les faits, constitue un accord distinct, sauf pour ce qui est de quelques dispositions particulières. Le chapitre 17 n'impose aucun obligation spécifique d'accorder aux ressortissants de l'autre partie le « traitement national ».

En se penchant sur l'Accord (ou plus précisément sur le chapitre 17 de l'Accord), les membres du comité ne cherchent pas tant à établir si le Canada perd plus qu'il n'y gagne. À cet égard, il est probablement juste de dire que les milieux financiers sont prêts à s'accommoder de l'Accord. Par ailleurs, dans le mémoire qu'elle a présenté au comité, l'Association des consommateurs du Canada conclut, après avoir pesé le pour et le contre, qu'à long terme, l'Accord sera probablement avantageux pour les consommateurs. Ces généralisations mises à part, les membres du comité désirent, en l'occurrence, cerner les répercussions de certaines dispositions.

#### ● La règle du 10/25

L'une des dispositions les plus importantes du chapitre 17 de l'Accord, l'article 1703, soustrait les investisseurs américains à l'application des restrictions concernant la participation étrangère dans les institutions financières canadiennes réglementées par le gouvernement fédéral. Appliquée aux institutions financières non bancaires réglementées par le fédéral, la règle du « 10/25 » interdit à une même personne non résidente de détenir plus de 10 p. 100 des actions d'une institution, et aux non-résidents, de détenir au total plus de 25 p. 100 de ces actions. Par ailleurs, il est interdit à un même investisseur de détenir plus de 10 p. 100 des actions d'une institution bancaire de l'annexe I. Cette restriction, qui s'applique à la fois aux résidents et aux non-résidents, demeure, mais les résidents américains ne sont pas tenus de respecter la limite des 25 p. 100 fixée relativement à la participation étrangère totale dans les banques de l'annexe I. En d'autres termes, cela signifie que les Américains bénéficient désormais du même traitement que les Canadiens au regard des droits de propriété touchant les institutions financières réglementées par le fédéral. Ainsi, les Américains peuvent acquérir n'importe laquelle des grandes fiducies ou sociétés de prêt ou d'assurance titulaires d'une charte fédérale, pour autant qu'ils obtiennent l'autorisation de le faire après avoir satisfait aux mêmes critères d'examen ministériels que les Canadiens et après s'être conformés à toutes les restrictions législatives, par exemple celles dont il est fait état dans la *Loi sur les banques*.

## CHAPITRE 2

### Les nouveaux défis

#### A. Introduction

La mondialisation actuelle des marchés financiers constitue à la fois un défi important et une occasion intéressante pour les institutions financières canadiennes et ceux qui sont chargés de leur réglementation. Comme l'a indiqué le Conseil économique du Canada dans son rapport récent intitulé *Le nouvel espace financier : Les marchés canadiens et la mondialisation* (1989), les marchés financiers se sont radicalement transformés au cours des dernières années. Dans son rapport, le Conseil s'exprime en ces termes :

Les agents économiques qui y évoluent ont ainsi vu leurs habitudes bouleversées et se sont soudain retrouvés obligés de s'adapter rapidement à une nouvelle situation. Il leur faut explorer un territoire inconnu. . . . ceux qui s'acclimatent rapidement vont de l'avant; ceux qui ont de la difficulté à apprendre tirent de l'arrière.

Les Canadiens viennent de faire connaissance avec un nouvel espace financier - un marché planétaire où des produits novateurs ont transformé les pratiques du monde des affaires.

Les prêteurs, les emprunteurs, les gouvernements et les organismes de réglementation doivent pouvoir s'orienter dans le nouvel espace financier. Souvent, les mécanismes nécessaires pour gérer l'évolution récente n'existent pas encore, que ce soit à l'échelle nationale ou mondiale. Et c'est seulement quand on les aura mis au point que les Canadiens pourront profiter pleinement des avantages que comportent les nouveaux marchés financiers et qui se traduiront, en bout de ligne, par une diminution des coûts de production de nos biens et services, par le renforcement de notre compétitivité sur les marchés internationaux et par une hausse de notre niveau de vie. (p. 1).

La mondialisation croissante des activités financières est caractérisée par les échanges commerciaux 24 heures par jour, par les instruments perfectionnés qui permettent le transfert des risques d'une devise à l'autre et dans le temps, par une augmentation du nombre de devises composant le marché international des capitaux, par l'accession de sociétés commerciales géantes au rang de grands intervenants financiers, par le remplacement des opérations des banques commerciales par celles de banques d'investissement, par le transfert du pouvoir financier des institutions euro-américaines aux institutions japonaises, etc.

C'étaient là les forces sous-jacentes qui nous ont motivées à présenter un rapport en 1986. Aujourd'hui encore, et peut-être d'une façon plus impérieuse, ce sont elles qui nous incitent à présenter celui-ci. En conséquence, si l'objet du présent chapitre est d'examiner les différents progrès

2. Étant donné la rapidité inouïe avec laquelle les systèmes financiers mondiaux et intérieurs se transforment, le comité est d'avis que la politique de réglementation devrait refléter la souplesse et l'adaptabilité dont le système financier canadien devra faire preuve pour relever ces défis.
  3. Conséquemment, le cadre de la politique générale à l'égard du système financier doit encourager l'innovation et non y faire obstacle. En d'autres termes, les innovations sont acceptables à moins qu'on puisse prouver qu'elles sont contraires à l'intérêt public. Malheureusement, les innovateurs doivent trop souvent faire les frais de la preuve que leurs produits ou procédés sont avantageux pour le public. Cela favorise le statu quo et va à contre-courant de l'évolution rapide des marchés financiers national et international.
  4. Enfin, en dépit du fait que la réforme financière au niveau fédéral se fait attendre depuis longtemps, les Canadiens peuvent à juste titre être fiers des réalisations de notre secteur financier. Cela étant, le comité est d'avis que, dans la mesure du possible, tout projet de réforme devrait chercher à consolider nos acquis politiques et institutionnels.
- consommateur; élargir les sources de crédit à la disposition des particuliers et des entreprises; encourager la concurrence internationale et la croissance économique intérieure; et harmoniser les politiques et la réglementation fédérales et provinciales.



Le rapport de 1986 disait ce qui suit :

Nous croyons que notre rapport se démarque . . . par le fait que nos recommandations ne font qu'entériner, en la complétant, la répartition actuelle des compétences entre le gouvernement fédéral et les provinces au regard du secteur financier. Tout en sachant parfaitement quelles pourraient être les conséquences de ces recommandations, nous n'avons pas voulu entreprendre toute une réforme constitutionnelle et juridique pour la simple raison que la structure actuelle s'est révélée bonne jusqu'ici.

Bien que le comité reconnaisse le problème que pose l'existence de compétences multiples (verticales et horizontales), il souligne également (observation 78 de l'annexe A) qu'elle peut être profitable car elle favorise la souplesse, l'innovation, l'expérimentation et la saine concurrence.

Néanmoins, le défi était clair: l'objectif ultime était d'assurer une compatibilité suffisante de la réglementation pour permettre aux marchés de devenir nationaux. Toutefois, la coordination de la réglementation ne pouvait à elle seule assurer cette compatibilité puisque les organismes de réglementation sont assujettis à l'ensemble des politiques du gouvernement dont ils relèvent. En dernière analyse, c'est donc au niveau politique que la coordination doit être amorcée. Comme le disait le comité : « Les organismes de réglementation ne peuvent coordonner leurs activités que si les législateurs harmonisent leurs politiques en matière de réglementation des institutions financières ».

C'est pourquoi le comité proposait (recommandation 80 de l'annexe A) que le gouvernement fédéral, de concert avec ses homologues provinciaux, prenne l'initiative de créer un Comité permanent des ministres responsables des institutions financières. Cet organisme s'occuperait de dégager, à l'échelle du pays, une vue d'ensemble du marché où évoluent nos institutions financières. Cette vue d'ensemble est essentielle, étant donné que le marché financier canadien déborde largement le seul domaine d'un organisme de réglementation ou d'une juridiction données.

Plus loin dans le présent rapport, nous mentionnerons quelques réalisations importantes dans ce domaine, mais il faut aller plus loin, surtout en regard du projet de la Communauté européenne.

## **E. Résumé**

Telle était la position du comité dès 1986. Cependant, la marche des événements se poursuit inexorablement et l'aventure que l'on peut envisager en 1990 s'annonce très différent de ce qu'on prévoyait en 1986. En outre, la question de la propriété, au niveau fédéral, a provoqué une paralysie législative que complique encore l'Accord de libre-échange. C'est pour ces raisons, entre autres, que le comité se penche à nouveau sur les politiques et la structure du secteur financier. Le chapitre qui suit présente certains éléments du nouveau paysage financier.

Nous terminons ce chapitre par quelques principes, tirés en grande partie de notre rapport de 1986 et qui nous ont guidés tout au long de nos travaux.

## **RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS**

**1. Le comité souscrit aux principes qui sous-tendaient le Livre vert, notre rapport de 1986 ainsi que la plupart des autres rapports officiels portant sur la réforme du système financier canadien : améliorer la protection du consommateur; assurer la santé des institutions financières et la stabilité du système financier; contrôler les transactions intéressées; prévenir les abus éventuels dus aux conflits d'intérêts; stimuler la concurrence, l'esprit d'innovation et l'efficacité; accroître et faciliter les choix pour le**

Selon la plus importante de nos recommandations (numéro 50 de l'annexe A), sous réserve de certains critères et priorités, le comité favorisait quatre méthodes générales de diversification financière :

- ▶ l'élargissement des pouvoirs au sein de l'institution;
- ▶ la création de filiales;
- ▶ la constitution de sociétés de portefeuille en amont et en aval; et
- ▶ l'établissement de réseaux.

Il n'est pas question de présenter en détail les nombreuses recommandations touchant à ce domaine (numéros 51 à 74 de l'annexe A). Quelques observations d'ordre général suffiront. En gros, le comité préconisait la création de réseaux ainsi que l'intégration intersectorielle. Les institutions à capital largement réparti, c'est-à-dire les banques de l'annexe I, les compagnies mutuelles d'assurance-vie et les *credit unions*, pourraient posséder en entier des filiales dans d'autres secteurs. Mais si une société de fiducie à capital fermé voulait exercer des activités dans un autre secteur par l'intermédiaire d'une filiale, il faudrait que 35 p. 100 des actions comportant droit de vote de la société mère ou que 35 p. 100 des actions de chacune de ses filiales soient dans les mains du public.

Pour les sociétés de fiducie à capital fermé, les répercussions seraient les suivantes. Tant que la société mère ou la société de fiducie ou la compagnie d'assurance aurait une participation publique de 35 p. 100, elle pourrait être seule propriétaire de filiales dans d'autres secteurs (sauf dans le secteur bancaire). Comme nous l'avons déjà mentionné, si cette condition n'est pas remplie, chacune des filiales doit avoir une participation publique de 35 p. 100. Pour ce qui est des actifs des sociétés de fiducie et des compagnies d'assurance, nous recommandons d'adopter la méthode de gestion prudente de portefeuille, sous réserve que les activités de crédit commercial ou de crédit-bail ne dépassent pas 20 p. 100 de leurs actifs. Elles pourraient avoir d'autres activités dans ce domaine par l'entremise d'une banque de l'annexe II, qui serait assujettie à des limites quant à sa taille et au nombre de sucursales.

Même si nous n'avions pas formulé de recommandation précise en ce sens, nous croyions que toutes les transactions avec liens de dépendance d'une institution financière nouvellement créée ou d'une institution existante changeant de mains, devaient être autorisées au préalable par l'organisme principal de réglementation pendant une période de temps déterminée ou jusqu'à ce que cet organisme soit convaincu de la mise en place de règles de régie suffisantes.

En ce qui a trait à l'intégration dans le secteur des valeurs mobilières, le comité reconnaissait que la réglementation de ce secteur incomberait aux provinces et que les institutions financières constituées au niveau fédéral ne pourraient acquérir de maison de courtage sans l'approbation des provinces (recommandation 68, de l'annexe A). Nous reviendrons abondamment sur ce genre de recommandations—permission d'Ottawa avec l'accord des provinces—dans la partie qui traite de l'établissement de réseaux pour la vente de l'assurance.

Le comité respectait le statu quo dans le cas des banques : elles devraient continuer d'avoir de nombreux actionnaires. Comme leur capital est largement réparti, elles sont libres de se diversifier dans tous les secteurs au moyen de filiales possédées en propre.

Enfin, malgré l'intégration proposée des institutions financières, chacune des fonctions essentielles demeurerait réglementée par l'organisme principal de réglementation compétent.



provinciale dont la réglementation déroge à ses lignes directrices. Nous avons également recommandé (recommandations 11 et 12) que la SADC envoie un groupe d'enquêteurs et de vérificateurs pour évaluer son risque éventuel si elle venait à conclure qu'une institution à charte provinciale n'était plus rentable. Le ministre provincial compétent pourrait, en tenant compte des preuves et l'évaluation du risque éventuel de la SADC, maintenir en vie l'institution, à la condition que toute obligation ultérieure soit prise en charge par le gouvernement concerné.

Venons-en maintenant à la quatrième question, la plus controversée : la régie des sociétés. Dans son rapport de 1986, le Sénat proposait une procédure en trois volets à l'égard des transactions intéressées et, en particulier, des abus auxquels elles donnent lieu. Le premier volet consistait en une interdiction sélective de certaines transactions avec liens de dépendance. Cette interdiction varierait selon les institutions. Par exemple, la *Loi sur les sociétés de fiducie* interdit déjà les prêts aux actionnaires majoritaires.

Le deuxième volet comportait la création d'un Comité d'examen de la gestion des affaires (CEGA). Les lignes directrices concernant la formation du CEGA prévoyaient que ce comité serait composé exclusivement d'administrateurs « de l'extérieur », « désintéressés » et « indépendants ». Le rôle du CEGA consisterait à évaluer toutes les transactions intéressées et à n'approuver que celles qui sont compatibles avec les normes du marché en fait de prix et de conditions. Les transactions intéressées qui ne seraient pas approuvées par le CEGA ne pourraient être conclues. Le CEGA aurait le droit de retenir, au besoin, les services de conseillers, de vérificateurs, d'évaluateurs et d'autres spécialistes indépendants.

Le troisième volet prévoyait que certaines transactions intéressées, bien que normalement acceptables, devraient être approuvées au préalable par l'organisme de réglementation lorsque certaines particularités l'exigent. Il s'agit de la recommandation 38 de l'annexe A. Les recommandations relatives aux deux premiers volets portent respectivement les numéros 25 à 27 et 39 à 42, dans la même annexe.

Cette approche à la régie des sociétés repose sur l'exigence qu'au moins 35 p. 100 des actions avec droit de vote des institutions financières soient dans les mains du public. Le comité a cru que ce pourcentage serait suffisant pour permettre à des analystes financiers professionnels de surveiller les activités des institutions. De plus, la pression du public suffirait à inciter le CEGA d'une institution à s'acquitter de ses responsabilités et à respecter les intérêts des petits actionnaires. Les recommandations pertinentes sont numérotées de 43 à 47, à l'annexe A.

Dans l'observation 48 de l'annexe A, le comité se dit d'avis que l'application de ces mesures permettrait de mettre en place un système de surveillance et de contrôle suffisamment efficace pour assurer la protection du consommateur, la santé financière des institutions et la stabilité du système. C'est pour cette raison que le comité a proposé des mesures plutôt énergiques pour accroître la concurrence, question que nous aborderons maintenant.

### C. Accroissement de la concurrence

En ce qui a trait à l'accroissement de la concurrence, le comité a adopté un autre principe : les autorités de réglementation confrontées à de nouveaux types d'institutions ou de produits ne devraient pas s'y opposer à moins que preuve soit faite qu'ils vont à l'encontre de l'intérêt public. Malheureusement, les innovateurs doivent trop souvent faire les frais de la preuve que leurs produits ou procédés sont avantageux pour le public. Cela favorise le statu quo et va à contre-courant de l'évolution rapide des marchés financiers national et international. En d'autres termes, la politique relative au système financier doit encourager l'innovation plutôt que d'y faire obstacle. Prolongeant le principe que le système financier doit encourager l'innovation, le comité a adopté son corollaire : dans la mesure du possible, toute réforme devrait consolider nos acquis politiques et institutionnels.



les pouvoirs accordés aux institutions étrangères exerçant des activités au Canada ne leur donnent pas un avantage sur les institutions canadiennes.

Dans le contexte du libre-échange et du marché européen unique de 1992, un deuxième principe recommanderait d'harmoniser les politiques interprovinciales et fédérales de façon à rendre nos marchés financiers intérieurs véritablement nationaux. Un marché intérieur véritablement un handicap pour nos institutions qui se lancent sur les marchés financiers mondiaux. Comme le titre de ce rapport l'indique, ce principe est au cœur de l'analyse du comité.

Selon un troisième principe, nos grandes institutions financières devraient rester entre des mains canadiennes. Cela est encore plus important aujourd'hui qu'en 1986 puisque, comme notre analyse le démontrera, l'Accord de libre-échange a restreint nos choix en ce domaine.

Nous avons divisé notre survol du rapport de 1986 selon les trois grandes catégories mentionnées ci-dessus.

## **B. Protection du consommateur et stabilité des institutions financières**

À l'automne de 1985 et au début de 1986, la protection du consommateur ainsi que la solvabilité et la stabilité des institutions financières étaient vraisemblablement au cœur des préoccupations des Canadiens et des instances politiques. En fait, à cette époque, le comité tenait des audiences en vue de son rapport de 1986 en même temps qu'avaient lieu les audiences sur la faillite de la Banque commerciale du Canada et de la Norbanque. Le comité devait trouver le moyen de traiter ces importantes questions de réglementation et de solvabilité de façon à pouvoir ensuite se concentrer sur l'objectif que constituait l'accroissement de la concurrence. La méthode adoptée par le comité pour traiter ces questions de réglementation devait lui permettre de faire des recommandations sur les pouvoirs, l'établissement de réseaux et l'expansion intersectorielle.

Nous nous sommes intéressés aux cinq principaux groupes d'intervenants, à savoir les organismes de réglementation, la Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC), les vérificateurs, les institutions elles-mêmes à cause de leur rôle sur le plan de la régie des sociétés (y compris les restrictions sur la propriété), et, enfin, le consommateur de services financiers. Le comité était d'avis qu'il fallait renforcer le rôle des cinq intervenants. Cette façon de voir nous a amenés à rejeter les méthodes centrées sur un seul problème, comme l'interdiction à toute personne de détenir plus de 10 p. 100 des actions d'une institution de dépôt.

Nos conclusions sur le rôle des organismes principaux de réglementation sont présentées dans les recommandations 1 à 6 et 16 à 19 de l'annexe A. Pour ce qui est du rôle des vérificateurs, nous renvoyons le lecteur aux recommandations 20 à 24 de l'annexe A.

Les recommandations 7 à 15 de l'Annexe A résument nos conclusions à l'égard de la SADC. Notre rapport de 1985, *L'assurance-dépôts*, contient des analyses et des recommandations plus détaillées. Une question en particulier mérite d'être soulignée et c'est le fait que les provinces accordent des chartes et réglementent des institutions de dépôt alors que c'est le gouvernement fédéral, par l'entremise de la SADC, qui en est ultimement garant sauf au Québec. Les représentants de la Banque nationale du Canada ont soulevé cette question pendant nos audiences. Selon eux, s'il n'y a pas de faillites au Québec, malgré que les règles de cette province soient plus souples en matière de propriété et de pouvoirs des institutions financières, c'est probablement que la Régie de l'assurance-dépôt du Québec (RADQ) et non la SADC en assumerait les coûts. En d'autres mots, la RADQ a tout intérêt à ce que les institutions à charte provinciale soient bien surveillées.

Sur ce dernier point, la recommandation 15 de l'annexe A énonce que l'assurance-dépôt est un privilège et non un droit, et que la SADC pourrait refuser d'assurer les institutions à charte

A. Principes fondamentaux

D'entrée de jeu, nous avons souscrit aux neuf principes sur lesquels repose le « Livre vert » du gouvernement fédéral publié en 1985 (*La réglementation des institutions financières au Canada : Propositions à considérer*). Nous avons regroupé ces principes en trois grandes catégories :

1. Protection du consommateur et stabilité des institutions financières :
  - ▶ améliorer la protection du consommateur;
  - ▶ assurer la santé des institutions financières et la stabilité du système financier;
  - ▶ contrôler les transactions intéressées;
  - ▶ prévenir les abus éventuels dus aux conflits d'intérêts.
2. Accroissement de la concurrence :
  - ▶ promouvoir la concurrence, l'innovation et l'efficacité;
  - ▶ accroître et faciliter les choix pour le consommateur;
  - ▶ élargir les sources de crédit à la disposition des particuliers et des entreprises;
  - ▶ stimuler la concurrence internationale et la croissance économique intérieure.
3. Harmonisation fédérale-provinciale :
  - ▶ encourager l'harmonisation des politiques et de la réglementation fédérales et provinciales.

À cette liste, le comité a ajouté un autre précepte : « dans un monde financier en évolution rapide, la politique de réglementation doit éviter autant que possible d'imposer une structure préétablie au système financier ». Le comité croyait alors qu'une marge de souplesse était essentielle pour permettre aux institutions financières d'accéder et de se maintenir au rang d'établissements internationaux dans le climat concurrentiel actuel.

Comme nous le verrons plus loin dans l'analyse, le comité souscrit encore à ces principes, mais en ajouterait probablement d'autres, compte tenu des témoignages qu'il a entendus. Par exemple, à l'avenir, nos instances politiques devraient veiller à ce que toute entente de réciprocité garantisse que

l'établissement de réseaux. Le chapitre 5 a pour sujet les questions de surveillance par les organismes de réglementation, les transactions intéressées et la régie des sociétés.

Le dernier chapitre de fond traite de questions relatives à l'harmonisation des politiques. Sur le plan international, la principale préoccupation concerne l'élaboration d'une politique uniforme à l'égard de l'entrée des banques étrangères. Sur le plan intérieur, le défi consiste à créer un marché national des services financiers.

La partie III contient les conclusions du comité.

Comme le lecteur s'en rendra compte, le titre du rapport, «Canada 1992 : Vers un marché national des services financiers» comporte un message à deux volets. Le premier, bien sûr, rappelle l'Europe de 1992, date non seulement de l'intégration des services financiers au sein de la Communauté mais, ce qui est plus important, de la création d'un marché européen unique pour les services financiers. L'idée maîtresse du présent rapport est d'assurer la création d'un marché canadien des services financiers qui soit réellement national. L'autre aspect, qui découle du premier, est reflété dans notre dernière recommandation, à savoir que tous les acteurs--les gouvernements, les organismes de réglementation, les institutions et le public--s'engagent à réaliser l'unification du marché canadien des services financiers d'ici l'échéance de 1992.

Voyons maintenant certains points saillants du rapport de 1986.



Le 4 octobre 1989, le Comité sénatorial des banques et du commerce (ci-après, le comité) a reçu du Sénat l'ordre de renvoi suivant : « Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier l'avenir des institutions financières canadiennes dans un contexte mondial concurrentiel et en constante évolution, et particulièrement l'appartenance de ces institutions ». Le comité ne partait pas de zéro lorsqu'il a entrepris d'étudier ces questions et d'évaluer les témoignages reçus. En 1985, conformément à un ordre de renvoi ayant trait à la réglementation des institutions financières canadiennes, il a déposé *L'Assurance-dépôts*, un rapport provisoire contenant ses conclusions et recommandations sur l'assurance-dépôts en général. En 1986, il a déposé son rapport final, *Vers une plus grande compétitivité dans le secteur financier*, (ci-après le rapport de 1986) sur la restructuration du système financier canadien. Le comité n'a pas à s'en tenir à ses conclusions et recommandations antérieures, d'autant plus que la situation a passablement changé depuis leur formulation. Par contre, il n'est pas obligé non plus de les rejeter à moins qu'elles n'aient été sérieusement erronées au départ et qu'elles ne soient plus pertinentes en raison de l'intégration de l'économie mondiale, caractérisée entre autres par l'Accord de libre-échange et le marché européen de 1992. Quoi qu'il en soit, il est important de rappeler brièvement certains principes et quelques-unes des recommandations du rapport de 1986. Cela sera d'autant plus utile que la méthode de restructuration du système financier exposée dans ce rapport constitue encore une option réalisable.

Par conséquent, le premier chapitre consistera en un rappel de certains éléments du rapport de 1986, *Vers une plus grande compétitivité dans le secteur financier*, dont nous ne présenterons que les points saillants. Les recommandations du rapport de 1986 constituent l'annexe A. Suivra un chapitre indiquant comment les marchés financiers intérieurs et mondiaux ont évolué depuis le dépôt du rapport de 1986 et, dans certains cas, de quelle manière ils pourraient évoluer dans un avenir rapproché. Nous parlerons de l'incidence de l'Accord de libre-échange Canada--États-Unis sur le secteur financier, des répercussions que la création d'un marché européen unique en 1992 pourrait avoir sur notre régime de réglementation, des effets des nouvelles lois provinciales dans les secteurs de la fiducie et de l'assurance et, enfin, du chevauchement des politiques et règlements sur les plans fédéral et provincial et entre les provinces. Il sera en particulier question des défis que présente la création d'un marché interne libre pour les services financiers, maintenant que les Européens ont montré comment on peut libéraliser les échanges entre les pays. Ensemble, ces deux chapitres constituent la partie I, Point de départ du rapport.

Dans la partie II du rapport, le comité présente son analyse, ses opinions et ses recommandations quant à l'évolution du système financier canadien. Dans le chapitre 3 de la partie II, le comité aborde la question de la propriété sous ses aspects—le régime de propriété des institutions de dépôt et des compagnies d'assurance, la structure de propriété des conglomérats et, enfin, les moyens de relever la propriété canadienne des institutions financières.

Le chapitre 4 porte sur les pouvoirs des institutions et sur l'établissement de réseaux, les principales questions étant les pouvoirs d'investissement de l'actif des diverses institutions et la possibilité de vendre des produits d'assurance dans les locaux des institutions de dépôt grâce à



58. Les règles commerciales de la province d'accueil ne doivent pas avoir d'effet extraterritorial, c'est-à-dire qu'elles ne doivent pas régir les opérations à l'extérieur de la province. «L'égalité de traitement» de l'Ontario va à l'encontre de ce principe. Le comité a tout lieu de croire que ses recommandations relatives aux transactions intéressées, aux normes minimales de suffisance du capital et à l'accord fédéral-provincial sur la réglementation, apaiseront les inquiétudes de l'Ontario.

● RADQ

Faits nouveaux encourageants

59. Le comité tient à souligner que les lois du Nouveau-Brunswick et de la Colombie-Britannique englobent déjà le concept de juridiction désignée. En ce qui concerne le Nouveau-Brunswick par exemple, le gouvernement provincial peut qualifier n'importe quelle juridiction canadienne (selon la pertinence de ses normes de réglementation et de contrôle) de «juridiction désignée». Les institutions financières constituées selon les lois de ces juridictions désignées seront assujetties en premier lieu à la réglementation de leur juridiction d'origine. En outre, les sociétés originaires des juridictions désignées seront exemptées des dispositions relatives à la capacité et aux pouvoirs de placement de la loi du Nouveau-Brunswick. C'est exactement ce modèle-là qu'il faut adopter dans tout le pays.

# PARTIE III

## CONCLUSION

## CHAPITRE 7

### Vers un marché national des services financiers

60. Que toutes les parties intéressées, c'est-à-dire les consommateurs de service financiers, les institutions financières, les gouvernements provinciaux, les organismes de réglementation et le gouvernement fédéral s'engagent publiquement à prendre les mesures nécessaires pour atteindre l'objectif parfaitement raisonnable et extrêmement important de créer un marché financier national unique d'ici 1992.



L'Europe occidentale n'érigera pas d'obstacles aux institutions canadiennes qui entreront sur le marché européen en passant par le Royaume-Uni.

C. Harmonisation nationale

Vers un marché financier national

- Le modèle de l'Europe de 1992

53. Si les Européens peuvent atteindre une harmonisation au-delà de leurs frontières nationales, les Canadiens peuvent sûrement en faire autant face à leurs frontières provinciales.

- Le modèle du Royal Trust

- La proposition du comité

54. Le comité propose un marché financier national unique fondé sur quatre principes :

- un nouveau consensus sur les normes et principes essentiels;
- un accord fédéral-provincial sur la réglementation;
- l'acceptation du concept de juridiction désignée;
- l'acceptation des règles relatives à la conduite des affaires et des lois sur la protection des consommateurs de la province d'accueil (concept de « traitement provincial »).

55.

Maintenant que les règles sur la suffisance du capital de la BRI s'appliquent aux banques d'environ une douzaine de pays et, qu'au sein du Canada, plusieurs juridictions vont déjà dans ce sens, le moment est sûrement venu pour les principaux organismes de réglementation de parvenir à un consensus sur quelques normes et principes minimaux acceptables. Le comité recommande que la couverture de la SADC ne soit pas disponible aux institutions dont les chartes sont octroyées dans les juridictions dans lesquelles les autorités politiques ou réglementaires insistent pour maintenir que les normes capitales ou la réglementation soient moins sévères.

56.

La juridiction qui octroie une charte est responsable de la réglementation des normes de prudence (capital, transactions intéressées, etc.) et de la définition des pouvoirs relatifs au placement et à la capacité. Il s'agit du concept de « juridiction désignée ». Les provinces désigneront la juridiction dont c'est la responsabilité. L'accord fédéral-provincial sur la réglementation régira ce régime général de la réglementation.

57.

Les provinces pourront appliquer leurs règles relatives à la conduite des affaires, ainsi que leurs lois sur la protection des consommateurs. Toutefois, « le traitement provincial » doit prévaloir en ce qui concerne l'application de ces règles relatives à la conduite des affaires : les institutions à charte fédérale ou constituées selon les lois d'autres provinces doivent jouir des mêmes privilèges que les institutions à charte de la province d'accueil. Par exemple, il est probable que certaines provinces interdiront l'établissement de réseaux d'assurance dans les locaux des institutions de dépôt. Par contre, les provinces qui le permettent devront étendre ce privilège à toutes les institutions, indépendamment de la juridiction où elles ont obtenu leur charte.

# Harmonisation de la politique

## A. Introduction

## B. Harmonisation internationale

Accès des banques étrangères au marché canadien

● *Banques d'entrepris américaines*

● *Qu'est-ce qu'une banque étrangère?*

● *Filiale d'une banque étrangère*

● *Dispense de banques étrangères*

● *La charte d'American Express*

49. Certains perçoivent l'octroi d'une charte de l'annexe II à AMEX comme une anomalie. En raison des préoccupations et de l'incertitude qu'a suscitées cette décision, le gouvernement se doit d'élaborer et de préciser d'avantage sa politique globale concernant l'accès des institutions étrangères au marché financier canadien.

50. À cet égard, le comité souhaite présenter quelques observations :

● Nous approuvons le récent moratoire fédéral sur l'octroi de chartes de banque étrangère de l'annexe II aux «banques d'entrepris» américaines, comme Sears, G.M., GE et Ford.

● Si on retenait l'idée d'une société de portefeuille bancaire, proposée par le comité, et si, avec le temps, les activités commerciales de telles sociétés dépassaient un certain seuil critique, il faudrait alors que le gouvernement fédéral réévalue son moratoire.

Accès canadien accru

51. De l'avis du comité, on s'est trop attardé sur l'accès possible des institutions financières étrangères au marché canadien, en particulier à l'accès des institutions américaines. L'envers de la question devrait également retenir l'attention, c'est-à-dire la manière d'obtenir une marge de manœuvre accrue pour les institutions financières canadiennes sur les marchés financiers étrangers, en particulier sur le marché américain.

Europe de 1992

52. La politique canadienne doit veiller à ce que les ententes réciproques conclues avec l'Europe ne désavantagent pas les institutions canadiennes au profit des institutions européennes sur le marché canadien. De la même manière, étant donné que de nombreuses institutions financières canadiennes exercent depuis longtemps des activités au Royaume-Uni, le Canada doit s'assurer que la réglementation financière de

43. Les conseils d'administration des sociétés commerciales chapeautées par une société de portefeuille bancaire pourront être composés de personnes qui sont des administrateurs de la société de portefeuille bancaire mère ou des personnes désignées par elle, sous réserve des dispositions générales des pratiques établies.

● *Transactions intéressées*

44. Comme principe de fonctionnement, le comité préconise l'interdiction absolue de toute transaction liée, sauf dans le cas de transactions entre entreprises ayant conclu une entente de réseau et pour la prestation de services rémunérés.

45. Dans la mesure où l'interdiction des transactions liées va à l'encontre des normes ou des pratiques commerciales acceptées, le comité recommande qu'un comité formé de représentants des organismes principaux de réglementation, de la SADC, des associations professionnelles et des institutions financières s'occupent de dresser une liste des exceptions à cette interdiction, de même qu'une description des conditions et procédures en vertu desquelles pourraient se réaliser les transactions exclues.

46. Le Comité d'examen de la gestion des affaires (CEGA) a pour rôle de réviser à l'avance les transactions dispensées de l'interdiction à l'égard des transactions liées, les ententes visant l'établissement de réseaux et les contrats de services rémunérés. Le CEGA veillera à ce que ces transactions ne causent pas préjudice aux actionnaires minoritaires et aux consommateurs, et qu'elles soient établies à des prix comparables à ceux des transactions sans lien de dépendance.

47. La structure et les règles de fonctionnement du CEGA devront être conformes aux lignes directrices contenues dans les recommandations de notre rapport de 1986. (Voir à l'annexe A)

48. Dans le cas des sociétés de fiducie nouvellement constituées et des banques à propriété canadienne de l'annexe II, aucune exception ne sera permise en ce qui concerne les transactions liées. Cette interdiction absolue demeurera en vigueur tant que les actions comportant droit de vote des sociétés de fiducie ne seront pas à 35 p. 100 dans les mains du public ou tant que les banques à propriété canadienne de l'annexe II ne seront pas devenues des sociétés à capital largement réparti, et alors, seulement dans la mesure où les organismes principaux de réglementation seront convaincus que ces institutions se sont dotées de règles de régie interne acceptables.



Surveillance par les organismes de réglementation, transactions intéressées et régie des sociétés

#### A. Introduction

38. Le comité ne formulera pas de recommandation précise en ce qui concerne l'assurance-dépôts. Cela ne veut pas dire cependant qu'il estime que le système est parfait. Au contraire, cette question mériterait d'être étudiée de manière plus approfondie, surtout compte tenu de l'émergence de nouvelles approches quant à l'assurance-dépôts. Si les organismes intéressés ne proposent pas de nouvelles formules, il se pourrait que le comité décide de revoir toute la question de l'assurance-dépôts dans un avenir rapproché.

#### B. Régie interne des sociétés

##### ● Composition des conseils d'administration

39. La proportion d'administrateurs choisis parmi les cadres ou les dirigeants d'une institution financière ou de ses sociétés affiliées (administrateurs internes) ne devra pas être supérieure à 15 p. 100, sous réserve de dispense dans les cas de conseils restreints pour lesquels cette obligation serait trop contraignante.

40. Au moins la moitié des administrateurs devront répondre à des critères stricts établissant leur indépendance vis-à-vis de la société. Ces critères exigeront notamment :

- qu'ils ne soient ni dirigeants, ni employés, ni actionnaires importants de l'institution financière ou des sociétés qui lui sont apparentées;
- qu'ils n'aient pas, directement ou indirectement, de liens commerciaux importants avec l'institution ou avec ses sociétés affiliées (ni être un dirigeant d'un emprunteur important de l'institution);
- qu'ils n'appartiennent pas à des cabinets agissant à titre de conseillers juridiques principaux de l'institution; et
- qu'ils n'aient aucun lien de parenté par naissance ou par mariage avec des personnes de ces catégories.

41. Cette recommandation ne vise pas à créer deux catégories d'administrateurs. Tous les administrateurs seront tenus d'agir de bonne foi dans le meilleur intérêt des actionnaires, des déposants et, le cas échéant, des bénéficiaires. Ils exerceront leurs fonctions avec soin, diligence et compétence comme le ferait raisonnablement toute personne prudente dans de pareilles circonstances.

42. Compte tenu des responsabilités accrues qui incomberont aux administrateurs de ces institutions, et notamment aux administrateurs indépendants, des dispositions devront prévoir l'indemnisation adéquate des administrateurs, comme dans la loi sur les banques, pour éviter que des personnes compétentes refusent de remplir ces importantes fonctions.

- pas que ce soit la meilleure façon d'aborder cette question. La décision de permettre ou d'interdire aux agents d'assurance d'exercer leurs activités dans les locaux des institutions de dépôt appartient aux provinces. C'est pourquoi le comité recommande que, dans chacune des provinces, les institutions à charte fédérale et provinciale soient soumises au même régime pour ce qui est de la vente de l'assurance dans leurs succursales.
33. Le comité reconnaît que la recommandation précédente pourrait aboutir à un traitement différent d'une province à l'autre étant donné la prérogative dont jouissent les provinces dans ce domaine. Cependant, notre recommandation permettrait d'assurer, à l'intérieur de chaque province, l'égalité des règles du jeu pour les institutions constituées au niveau fédéral et provincial. Ainsi, comme le Québec permet aux caisses populaires de vendre de l'assurance dans leurs succursales au moyen de réseaux, il doit également accorder ce droit aux institutions à charte fédérale comme la Banque Nationale ou le Trust Général.
34. Les employés des institutions de dépôt ne devraient pas être autorisés à vendre de l'assurance. En effet, il y a risque de conflits d'intérêts et un client endetté envers une banque, une société de fiduciaire ou une caisse populaire pourrait se sentir contraint d'acheter les produits d'assurance alors offerts. Par conséquent, le comité recommande que les organismes fédéraux et provinciaux de réglementation du secteur de l'assurance s'entendent pour que, dans les provinces où est permise la vente d'assurance dans les succursales des institutions de dépôt, celle-ci s'exerce au moyen de réseaux et non pas par les employés de ces institutions. Dans tous les cas, la législation fédérale devrait interdire que les employés des institutions de dépôt soient autorisés à vendre de l'assurance.
35. Toutes les recommandations ci-dessus touchant la vente de l'assurance au moyen de réseaux sont fondées sur l'hypothèse que les renseignements confidentiels au sujet des clients ne seront pas transmis entre les institutions de dépôt et les agents d'assurance exerçant leurs activités dans les succursales de ces institutions.
36. Les personnes autorisées à vendre de l'assurance devraient pouvoir placer les fonds de leurs clients dans des institutions de dépôt dans le cadre d'ententes de réseaux.
- D. Autres questions
37. Le comité reconnaît que la percée de BCF Inc. dans le secteur financier pourrait lui donner un avantage concurrentiel unique puisqu'elle lui permet de combiner les activités bancaires et les télécommunications. Toutefois, nous tenons à faire observer que de grandes sociétés d'informatique et de télécommunications d'autres pays pénétrèrent le secteur financier. Le comité est d'avis que si cela pose un problème, celui-ci relève de la politique de la concurrence plutôt que de la politique financière.



passif des compagnies d'assurance permettrait à ce secteur de jouer un rôle très important dans le financement des projets d'investissement à long terme.

● *Pouvoirs internes en matière de fiducie*

26. Le comité propose d'élargir la gamme des pouvoirs fiduciaires permis en autorisant l'exercice direct de pouvoirs fiduciaires par les banques et les compagnies d'assurance, avec les exceptions suivantes :

- l'exécution de fiducies établies par ordonnance judiciaire;
- l'exécution de fiducies entre vifs;
- les fonctions d'exécuteur ou d'administrateur découlant d'un testament ou d'un legs;
- le rôle de tuteur ou de curateur de biens.

27. Les banques et les compagnies d'assurance pourront entreprendre une gamme complète d'activités fiduciaires par l'entremise d'une filiale dans le secteur de la fiducie.

28. Lorsque les pouvoirs internes prévus dans la recommandation 26 relèvent de la compétence provinciale, ce sont les règles provinciales en matière d'enregistrement, de réglementation et de surveillance qui s'appliqueront.

29. Le comité estime que les trois recommandations précédentes respectent les juridictions provinciales dans le secteur de la fiducie, mais il rappelle que les ministres provinciaux responsables des institutions financières ont, lors de leur rencontre du 30 août 1989 à Moncton, accepté le principe selon lequel les institutions financières autres que les sociétés de fiducie, ne pourront offrir de services fiduciaires que par l'entremise de filiales dans ce secteur. Le comité préfère les recommandations 26 à 28. Cependant, s'il fallait, pour réaliser un marché national unique des services financiers—objectif formulé plus loin—faire des concessions aux provinces, ce qu'elles demandent en matière de pouvoirs fiduciaires internes pourraient être acceptés.

● *Activités accessoires des banques*

30. Le comité reconnaît que les banques en particulier exercent depuis longtemps des pressions pour que les activités accessoires comme l'affacturage et les services informatiques soient inclus dans la définition des activités bancaires. Si les instances politiques et de réglementation fédérales n'ont pas d'objection à ce que ces activités soient financées directement ou indirectement par des dépôts assurés par la SADC, le comité s'en remet à leur jugement. Toutefois, maintenant que le comité a recommandé d'autres structures, c.-à-d. des sociétés de portefeuille bancaires, nous préférons de loin que les institutions financières se servent de ces nouvelles options pour exercer des activités accessoires.

C. *Établissement de réseaux*

31. L'établissement de réseaux pour la vente de services financiers est une réalité au Canada. Le comité est totalement d'accord avec cette nouveauté, mais tient à exprimer deux réserves. Il faut que les ventes liées soient interdites et que les taux de rémunération ne prêtent à aucune équivoque, qu'ils soient connus et fassent l'objet d'une surveillance de la part de l'organisme de réglementation compétent.

32. Le gouvernement fédéral a récemment proposé d'interdire la vente de produits d'assurance dans les locaux des banques et des sociétés de fiducie. Le comité ne croit



ou la filiale acquise dans le domaine de l'assurance, d'autre part, soit au moins à 35 p. 100 dans les mains du public.

D. Diversification de la propriété dans tous les secteurs d'activité

E. Propriété canadienne

21. Le comité souscrit au principe selon lequel les institutions financières canadiennes devraient rester entre des mains canadiennes. Les méthodes pour s'en assurer sont nombreuses et comportent, entre autres choses, le recours aux pouvoirs discrétionnaires du ministre ainsi qu'aux dispositions pertinentes de la *Loi sur la détermination de la participation et du contrôle canadien*. En outre, l'application de la politique financière du Canada devrait assurer que les pouvoirs consentis aux institutions étrangères qui exercent des activités au Canada ne nuisent pas à la position concurrentielle des institutions canadiennes. Grâce à ces dispositions, le comité est persuadé que nos principales institutions financières continueront d'appartenir à des intérêts canadiens.

22. La mesure législative fédérale en attente sur les institutions financières devrait mettre la propriété canadienne au cœur de la politique du secteur financier, et l'exercice des pouvoirs discrétionnaires du ministre aux termes des lois régissant les institutions financières devrait refléter cette préoccupation.

## CHAPITRE 4

### Pouvoirs et établissement de réseaux

A. Introduction

23. Le comité approuve en principe les quatre méthodes générales de diversification financière :

- l'élargissement des pouvoirs au sein de l'institution;
- la création de filiales;
- la constitution de sociétés de portefeuille en amont et en aval; et
- l'établissement de réseaux.

B. Élargissement des pouvoirs au sein d'une institution

- *Crédit commercial*

24. Le comité recommande que les règles qualitatives applicables aux actifs des sociétés de fiducie soient remplacées par le concept de gestion prudente du portefeuille. Il recommande également que les normes de suffisance du capital de la Banque des règlements internationaux (BRI), ou une version modifiée de ces normes, s'appliquent aux sociétés de fiducie. Ces mesures auront pour effet de rendre à peu près identiques aux pouvoirs d'investissement des actifs des sociétés de fiducie, les pouvoirs des banques ayant une structure de passif équivalente.

25. Le comité recommande également que la méthode de gestion prudente du portefeuille s'applique au secteur de l'assurance. Nous verrons particulièrement d'un bon oeil une telle mise à jour de la législation sur l'assurance puisque la durée des éléments de

termes de la *Loi sur les banques* (ou de la Loi sur les sociétés de portefeuille bancaires), une banque adoptant cette structure serait présumée être à capital largement réparti. À long terme, il se pourrait qu'une société de portefeuille bancaire ne veuille pas détenir la totalité des actions de la banque de l'annexe I. Il faudrait l'y autoriser, à condition que les actions appartenant à des personnes ou à des sociétés autres que la société de portefeuille bancaire satisfassent aux exigences applicables aux banques de l'annexe I dans la *Loi sur les banques*.

17.

La société de portefeuille bancaire pourrait établir, en aval, des sociétés commerciales ou des sociétés de portefeuille pouvant être détenues en propriété exclusive, en copropriété, etc. Cette branche commerciale pourrait alors mener tous genres d'activités. Comme il est précisé aux recommandations 44 et 45, aucune transaction d'actif ne serait autorisée entre la branche financière et la branche commerciale (sauf autorisation spéciale), mais l'établissement de réseaux et les transactions rémunérées seraient permises.

#### ● Banques de l'annexe III

18.

Le comité propose la création d'une nouvelle catégorie de banques, soit les banques de l'annexe III. Ces banques auraient pour caractéristique d'être les filiales d'institutions financières considérées à capital largement réparti. Les mutuelles et les caisses populaires/credit unions (ou leur « bureau central ») devraient alors être autorisées à convertir leurs fiducies affiliées en banques de l'annexe III ou à ouvrir de nouvelles banques de l'annexe III. La encore, tout comme dans le cas des sociétés de portefeuille bancaire, la mutuelle ou la caisse populaire pourrait ne pas posséder la totalité des actions de la banque de l'annexe III, à condition que le reste des actions soit détenu conformément à la règle des 10 p. 100.

19.

Le comité veut formuler l'observation suivante, qui n'est pas une recommandation. Nous avons envisagé la possibilité d'utiliser une charte de l'annexe III comme mesure de transition vers l'acquisition du statut de banque de l'annexe I. Les banques canadiennes de l'annexe II et les sociétés de fiducie à capital fermé pourraient devenir des banques de l'annexe III à condition qu'il y ait désinvestissement dans le grand public lorsque survient un changement de propriété ou encore qu'elles se départissent de leurs actions en faveur d'une institution considérée à capital largement réparti (mutuelles, banques et caisses populaires). L'attrait que cette option exercerait sur les sociétés de fiducie existantes et sur les banques canadiennes de l'annexe II dépendrait en grande partie de la définition de « changement de propriété ». Cette solution présente trois avantages. Premièrement, si la rétrocession d'actions était envisagée avec souplesse, la plupart des sociétés de fiducie opéreraient pour une charte fédérale. Deuxièmement, si l'on craint pour la propriété canadienne des sociétés de fiducie, une charte de transition de l'annexe III offrirait une solution tout indiquée, puisque la seule issue deviendrait alors la propriété ouverte. Troisièmement, si les propositions que formule plus loin le comité en vue de l'unification du marché se heurtent à l'intransigeance de certaines provinces, l'existence d'une charte bancaire de l'annexe III permettrait de surmonter tous les obstacles provinciaux. Toutefois, comme il a déjà été précisé, le comité juge qu'il n'est pas en mesure de formuler une recommandation officielle à ce sujet.

C.

Propriété des compagnies d'assurance

20.

Les institutions ou les sociétés de portefeuille financières pourront acquérir des compagnies d'assurances dans le cadre de leur diversification dans les quatre secteurs d'activité pourvu que l'institution financière (ou la société de portefeuille), d'une part,



La question de la propriété

- A. Introduction

B. Les structures de propriété des institutions de dépôt
- Les arguments concernant les institutions à capital largement réparti

Les arguments concernant les institutions à capital fermé
- La solution préconisée par le comité

● Les recommandations de fond
10. La solution préconisée par le comité consiste à consacrer les deux régimes de propriété des institutions de dépôt. Ces deux régimes servent bien le Canada et les Canadiens, et méritent certainement de subsister.

11. Les dispositions actuelles concernant la propriété des banques de l'annexe I doivent être maintenues, sous réserve des recommandations 15 à 17.

12. Une société de fiducie autonome ou non affiliée pourra être détenue en propriété exclusive. Si une société de fiducie fait partie d'un conglomérat (commercial ou financier), au moins 35 p. 100 de ses actions comportant droit de vote devront être dans les mains du public dans un délai raisonnable après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi. Si de nouvelles actions sont émises, le bloc de contrôle pourra maintenir son pourcentage d'actions. S'il existe une société de portefeuille en amont de la société de fiducie, la règle des 35 p. 100 des actions dans les mains du public pourra être respectée soit au niveau de la société de portefeuille ou à celui de la société de fiducie.

13. La règle des 35 p. 100 des actions dans les mains du public s'appliquera aussi à toute entreprise commerciale qui serait la propriétaire en amont d'une société de fiducie (même si cette entreprise a un capital largement réparti).

14. Pour encourager les nouveaux venus, le comité recommande que les fiducies récemment constituées en sociétés aient dix ans pour amener à 35 p. 100 les actions dans les mains du public. Cette disposition est le pendant à la disposition actuelle qui laisse dix ans à une banque canadienne de l'annexe II pour devenir une institution à capital largement réparti.

● Les sociétés de portefeuille bancaires

15. Il faut autoriser les banques de l'annexe I à réorganiser leur structure de propriété en établissant des sociétés de portefeuille bancaires de l'annexe I. Ces sociétés de portefeuille doivent être situées en amont et satisfaire aux mêmes dispositions que les banques de l'annexe I pour ce qui est de l'actionariat et de la composition des conseils d'administration (par exemple, la règle des 10 p. 100 applicable aux individus et la limite de 25 p. 100 d'actions détenues par des étrangers autres que des Américains).

16. Lorsqu'une société de portefeuille bancaire obtiendrait sa charte, les actionnaires de la banque deviendraient actionnaires de cette société de portefeuille bancaire. Aux



## Mesures prises récemment par les provinces

- L'ouverture du secteur des valeurs mobilières

## Le modèle québécois

- L'administration prudente des portefeuilles

- L'établissement de réseaux de vente d'assurance

- Les liens commerciaux en aval

## L'égalité de traitement

7.

Plusieurs provinces, notamment l'Ontario, le Québec, la Colombie-Britannique et le Nouveau-Brunswick, ont mis à jour leurs lois touchant les sociétés de fiducie et de prêt et les compagnies d'assurance. Ces mesures ont déjà incité certaines institutions à abandonner leur charte fédérale au profit d'une charte provinciale. Récemment, d'importantes sociétés de fiducie ont indiqué qu'elles envisageaient de faire de même. L'éventail des possibilités se rétrécit donc rapidement au niveau de l'intervention législative fédérale. Tout autre retard important aura pour effet de rétrécir le champ réglementaire au niveau fédéral, particulièrement dans le secteur des sociétés de fiducie.

## Nouvelles initiatives dans le domaine de l'assurance

- La protection des consommateurs

- Normes de capital minimum

8.

Le comité félicite l'Association canadienne des compagnies d'assurance de personnes (ACAP) d'avoir créé un plan de protection du consommateur et d'avoir élaboré la formule de sondage relative au montant minimal permanent requis pour le capital et l'excédent qui régit l'adhésion à son plan. Le comité souligne en outre que cette initiative représente un pas important vers la création d'un marché national de l'assurance.

## Initiatives d'harmonisation des politiques

9.

Le comité se félicite de l'initiative des provinces de mettre sur pied une Conférence des ministres responsables des institutions financières. Pour que la Conférence soit efficace, le ministre fédéral devra y assister à titre de membre à part entière.

4. Enfin, en dépit du fait que la réforme financière au niveau fédéral se fait attendre depuis longtemps, les Canadiens peuvent à juste titre être fiers des réalisations de notre secteur financier. Cela étant, le comité est d'avis que, dans la mesure du possible, tout projet de réforme devrait chercher à consolider nos acquis politiques et institutionnels.

## PARTIE II

### ANALYSE ET RECOMMANDATIONS

#### CHAPITRE 2

#### Les nouveaux défis

- A. Introduction
- B. Évolution de la situation à l'échelle internationale

#### L'Accord de libre-échange et les services financiers

- *La règle du 10/25*
- *La disposition visant les banques de l'annexe II et la charte d'AMEX*

5. L'Accord de libre-échange Canada-Etats-Unis rend plus difficile la réforme des institutions financières. Certains intervenants croient les institutions financières non bancaires à charte fédérale plus vulnérables à une mainmise américaine. Par ailleurs, lorsque la disposition de l'Accord de libre-échange concernant les banques de l'annexe II s'ajoute à la décision prise au sujet de la charte d'AMEX (plusieurs de nos témoins ont eu tendance à les relier), les résidents américains semblent mieux traités que nos banques et sociétés de fiducie canadiennes. Voilà qui rend encore plus ardue la tâche de trouver des points communs entre les sociétés de fiducie et les banques de l'annexe I dans l'élaboration d'une politique intérieure.

#### L'Europe de 1992

- *La réciprocité*
- *Le contrôle exercé par le pays d'origine et la reconnaissance mutuelle*

6. Dans le cadre de l'Europe de 1992, les Européens s'engagent à créer un marché unique des services financiers. Si la Communauté européenne peut instaurer la libre-circulation des services financiers entre les divers pays, le comité signale qu'il est certainement temps que les autorités canadiennes s'assurent que les services financiers puissent circuler librement entre les diverses provinces.

PARTIE I

POINT DE DÉPART DU RAPPORT

CHAPITRE I

Points saillants du rapport de 1986

A. Principes fondamentaux

B. Protection du consommateur et stabilité des institutions financières

C. Accroissement de la concurrence

D. Harmonisation fédérale-provinciale

E. Résumé

1. Le comité souscrit aux principes qui sous-tendaient le Livre vert, notre rapport de 1986 ainsi que la plupart des autres rapports officiels portant sur la réforme du système financier canadien : améliorer la protection du consommateur; assurer la santé des institutions financières et la stabilité du système financier; contrôler les transactions intéressées; prévenir les abus éventuels dus aux conflits d'intérêts; stimuler la concurrence, l'esprit d'innovation et l'efficacité; accroître et faciliter les choix pour le consommateur; élargir les sources de crédit à la disposition des particuliers et des entreprises; encourager la concurrence internationale et la croissance économique intérieure; et harmoniser les politiques et la réglementation fédérales et provinciales.

2. Étant donné la rapidité inouïe avec laquelle les systèmes financiers mondiaux et intérieurs se transforment, le comité est d'avis que la politique de réglementation devrait refléter la souplesse et l'adaptabilité dont le système financier canadien devra faire preuve pour relever ces défis.

3. Conséquemment, le cadre de la politique générale à l'égard du système financier doit encourager l'innovation et non y faire obstacle. En d'autres termes, les innovations sont acceptables à moins qu'on puisse prouver qu'elles sont contraires à l'intérêt public. Malheureusement, les innovateurs doivent trop souvent faire les frais de la preuve que leurs produits ou procédés sont avantageux pour le public. Cela favorise le statu quo et va à contre-courant de l'évolution rapide des marchés financiers national et international.





En octobre 1989, ce comité a été chargé par le Sénat d'étudier l'avenir des institutions financières canadiennes dans un contexte mondial concurrentiel et en constante évolution, et particulièrement l'appartenance de ces institutions, et de faire rapport.

Le comité a tenu des audiences entre la fin octobre et la fin janvier recevant 26 témoignages. Outre les documents d'information préparés pour les audiences, le comité a reçu des parties intéressées plus de 40 rapports, discours, documents techniques et autres. Le comité tient à les remercier de leur participation et de leur collaboration.

Ce qui suit constitue notre rapport sur l'avenir des institutions financières canadiennes.

En abordant ces questions et en préparant le rapport, le comité a eu la chance de bénéficier des conseils et de l'aide de M. Thomas J. Courchene, professeur d'économie à la *School of Policy Studies, Queen's University*, et ex-président du Conseil économique de l'Ontario; de M<sup>e</sup> Gerald A. Lacoste, anciennement président de la Commission des valeurs mobilières du Québec et maintenant associé de l'étude d'avocats Martineau Walker de Montréal; de M. Marion Wrobel, analyste principal, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement; et de M. Anthony Chapman, attaché de recherche, Division de l'économie, Bibliothèque du Parlement. Toutes ces personnes ont contribué à la recherche et à la rédaction du présent rapport sous la direction du comité.

Le personnel du Sénat n'a ménagé aucun effort pour respecter les échéances. Nos remerciements s'adressent plus particulièrement à M. Timothy Ross Wilson, le greffier du comité, qui a si bien coordonné les travaux de l'équipe de recherche et de rédaction, et dont les avis nous ont été précieux.

TABLE DES MATIÈRES (suite)

CHAPITRE 5	SURVEILLANCE PAR LES ORGANISMES DE RÉGLEMENTATION,	65
	TRANSACTIONS INTERESSÉES ET RÉGIE DES SOCIÉTÉS	65
	A. Introduction	65
	B. Régie interne des sociétés	66
CHAPITRE 6	HARMONISATION DE LA POLITIQUE	69
	A. Introduction	69
	B. Harmonisation internationale	69
	Accès des banques étrangères au marché canadien	69
	Accès canadien accru	75
	Europe 1992	76
	C. Harmonisation nationale	76
	Vers un marché financier national	76
	Nouveaux défis	79
	Faits nouveaux encourageants	81
PARTIE III	CONCLUSION	
CHAPITRE 7	VERS UN MARCHÉ NATIONAL DES SERVICES FINANCIERS	83
ANNEXES		
A.	Recommandations du Rapport de 1986	87
B.	Chronologie d'événements dans le secteur financier depuis mai 1986	101
C.	Organigrammes : banques d'entreprises américaines	105
D.	Guide pour les banques étrangères	111
E.	Glossaire et liste de sigles	115
F.	Liste des témoins	121
G.	Liste des mémoires et des documents reçus	125
LISTES DES ORGANIGRAMMES		
1.	Le modèle de la Société de portefeuille bancaire : structures de rechange	47
2.	Diversification d'un conglomérat	52
3.	Diversification d'une mutuelle	53
4.	Diversification d'une fiducie	54
5.	Organigramme du Groupe Desjardins	55
LISTES DES TABLEAUX		
1.	Règles actuelles de propriété concernant les institutions financières	38
2.	Croissance des principales institutions financières	39



# TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS	iii
RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS	1
PREFACE ET APERÇU	15

## PARTIE I POINT DE DÉPART DU RAPPORT

CHAPITRE 1	POINTS SAILLANTS DU RAPPORT DE 1986	17
------------	-------------------------------------	----

A.	Principes fondamentaux	17
B.	Protection du consommateur et stabilité des institutions financières	17
C.	Accroissement de la concurrence	19
D.	Harmonisation fédérale-provinciale	21
E.	Résumé	21

CHAPITRE 2	LES NOUVEAUX DÉFIS	23
------------	--------------------	----

A.	Introduction	23
B.	Évolution de la situation à l'échelle internationale	24
	L'Accord de libre-échange et les services financiers	24
	L'Europe de 1992	27
C.	Développements sur la scène nationale	28
	Mesures prises récemment par les provinces	28
	Le modèle québécois	28
	L'égalité de traitement	29
	Nouvelles initiatives dans le domaine de l'assurance	30
	Initiatives d'harmonisation des politiques	32

## PARTIE II ANALYSE ET RECOMMANDATIONS

CHAPITRE 3	LA QUESTION DE LA PROPRIÉTÉ	35
------------	-----------------------------	----

A.	Introduction	35
B.	Les structures de propriété des institutions de dépôt	36
	Les arguments concernant les institutions à capital largement réparti	36
	Les arguments concernant les institutions à capital fermé	40
	La solution préconisée par le comité	42
C.	Propriété des compagnies d'assurances	49
D.	Diversification de la propriété dans tous les secteurs d'activité	50
E.	Propriété canadienne	56

CHAPITRE 4	POUVOIRS ET ÉTABLISSEMENT DE RÉSEAUX	59
------------	--------------------------------------	----

A.	Introduction	59
B.	Élargissement des pouvoirs au sein d'une institution	59
C.	Établissement de réseaux	61
D.	Autres questions	64



Le MERCREDI 9 mai 1990

## RAPPORT DU COMITÉ

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce a l'honneur de présenter son

### HUITIÈME RAPPORT

Conformément à l'ordre de renvoi du 4 octobre 1989 et aux ordres du 14 mars et du 11 avril 1990, votre comité a étudié l'avenir des institutions financières canadiennes dans un contexte mondial concurrentiel et en constante évolution, et particulièrement l'appartenance de ces institutions. Il soumet ci-après son rapport final.





## ORDRES DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 4 octobre 1989:

« L'honorable sénateur Buckwold propose, appuyé par l'honorable sénateur Anderson,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier l'avenir des institutions financières canadiennes, dans un contexte mondial concurrentiel et en constante évolution, et particulièrement l'appartenance de ces institutions; et

Que le comité fasse rapport au plus tard le 31 mars 1990.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée. »

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 14 mars 1990:

« L'honorable sénateur Buckwold propose, appuyé par l'honorable sénateur McElman,

Que, nonobstant l'ordre adopté par le Sénat le mercredi 4 octobre 1989, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, autorisé à étudier les institutions financières canadiennes, soit habilité à présenter son rapport final au plus tard le lundi 30 avril 1990.

La motion, mise aux voix, est adoptée. »

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 11 avril 1990:

« L'honorable sénateur Buckwold propose, appuyé par l'honorable sénateur Anderson,

Que, nonobstant l'ordre adopté par le Sénat le 14 mars 1990, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, autorisé à étudier les institutions financières canadiennes, soit habilité à présenter son rapport final au plus tard le lundi 10 mai 1990.

La motion, mise aux voix, est adoptée. »

*Le greffier du Sénat*

Gordon L. Barnhart

## COMPOSITION DU COMITÉ

(en date du 8 mai 1990)

- ° L'honorable Sidney L. Buckwold, *président*
- ° L'honorable Jean-Marie Poitras, *vice-président*

et

Les honorables sénateurs :

- \* MacEachen, Allan J., c.p. (ou Frith, Royce)
- \* Marsden, Lorna
- \* Murray, Lowell, c.p. (ou Doody, C. William)
- Nurgitz, Nathan
- Perrault, Raymond J., c.p.
- Simard, Jean-Maurice

\* Membres d'office

Membres, Sous-comité du programme et de la procédure

*Nota :* Les honorables sénateurs Bonnell, Bosa, Cools, Grafstein, Grahame, Kolber, Leblanc (*Saurel*), Lewis, Olson, c.p., Ottenheimer, Roblin, c.p. et Stanbury ont aussi participé aux travaux du comité.

*Conseillers :*

M. Thomas J. Courchene, professeur, *School of Policy Studies, Queen's University*;  
Me Gerald A. Lacoste, conseiller juridique, Martineau Walker, Montréal.

*Personnel de recherche :*

M. Marion Wrobel, analyste principal, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement;  
M. Anthony Chapman, chercheur, Division de l'économie, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement.

*Le greffier du comité*

Timothy Ross Wilson



SÉNAT DU CANADA

Deuxième session de la  
trente-quatrième législature, 1989-1990

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

**Banques**

**et du**

**commerce**

*Président:*  
L'honorable SIDNEY L. BUCKWOLD

Le mercredi 9 mai 1990

**Fascicule n° 32**

**Quinzième fascicule concernant:**

Étude des institutions financières  
canadiennes

HUITIÈME RAPPORT

SENATE OF CANADA

Second Session  
Thirty-fourth Parliament, 1989-90

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

**Banking,**

**Trade and**

**Commerce**

*Chairman:*  
The Honourable SIDNEY L. BUCKWOLD

Wednesday, May 9, 1990

**Issue No. 32**

**Fifteenth Proceedings on:**

Study of Canadian Financial  
Institutions

EIGHTH REPORT



L'honorable Michael Kirby  
membre, "Comité de direction"

L'honorable Jean-Marie Poitras  
vice-président

L'honorable Sidney L. Buckwold  
président

Comité sénatorial permanent des  
banques et du commerce

Huitième rapport

# Vers un marché national des services financiers

1992

# CANADA

LE SÉNAT DU CANADA







L'honorable Michael Kirby  
membre, "Comité de direction"

L'honorable Jean-Marie Poitras  
vice-président

L'honorable Sidney L. Buckwold  
président

Comité sénatorial permanent des  
banques et du commerce

Huitième rapport

# Vers un marché national des services financiers

1992

# CANADA

LE SÉNAT DU CANADA





Second Session  
Thirty-fourth Parliament, 1989-90

## SENATE OF CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Banking, Trade and Commerce

*Chairman:*  
The Honourable SIDNEY L. BUCKWOLD

---

Tuesday, May 15, 1990

**Issue No. 33**

**First Proceedings on:**

Bill C-62, an Act  
to amend the Excise Tax Act,  
the Criminal Code, the Customs Act,  
the Customs Tariff, the Excise Act,  
the Income Tax Act,  
the Statistics Act and  
the Tax Court of Canada Act

---

NINTH REPORT

---

WITNESS:  
(See back cover)

Deuxième session de la  
trente-quatrième législature, 1989-1990

## SÉNAT DU CANADA

---

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Banques et du commerce

*Président:*  
L'honorable SIDNEY L. BUCKWOLD

---

Le mardi 15 mai 1990

**Fascicule n° 33**

**Premier fascicule concernant:**

Le Projet de Loi C-62,  
Loi modifiant la Loi sur  
la taxe d'accise, le Code criminel,  
la Loi sur les douanes, le Tarif  
des douanes, la Loi sur l'accise,  
la Loi de l'impôt sur le revenu,  
la Loi sur la statistique et la Loi  
sur la Cour canadienne de l'impôt

---

NEUVIÈME RAPPORT

---

TÉMOIN:  
(Voir à l'endos)





## THE STANDING SENATE COMMITTEE ON BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Sidney L. Buckwold, *Chairman*  
The Honourable Jean-Marie Poitras, *Deputy Chairman*

### The Honourable Senators:

Anderson	Marsden
Austin	*MacEachen, P.C. (or Frith)
Buckwold	*Murray, P.C. (or Doody)
David	Nurgitz
Gigantès	Perrault, P.C.
Kelly	Poitras
Kirby	Simard

### \*Ex officio Members

(Quorum 4)

### Changes in the Membership of the Committee:

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Olson substituted for that of the Honourable Senator Austin. (May 9, 1990)

The name of the Honourable Senator Cools substituted for that of the Honourable Senator Kirby. (May 9, 1990)

The name of the Honourable Senator Leblanc (*Saurel*) substituted for that of the Honourable Senator Gigantès. (May 9, 1990)

The name of the Honourable Senator Kirby substituted for that of the Honourable Senator Cools. (May 10, 1990)

The name of the Honourable Senator Gigantès substituted for that of the Honourable Senator Leblanc (*Saurel*). (May 15, 1990)

The name of the Honourable Senator Austin substituted for that of the Honourable Senator Olson. (May 15, 1990)

## LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES BANQUES ET DU COMMERCE

*Président*: L'honorable Sidney L. Buckwold  
*Vice-président*: L'honorable Jean-Marie Poitras

### Les honorables sénateurs:

Anderson	Marsden
Austin	*MacEachen, c.p. (ou Frith)
Buckwold	*Murray, c.p. (ou Doody)
David	Nurgitz
Gigantès	Perrault, c.p.
Kelly	Poitras
Kirby	Simard

### \*Membres d'office

(Quorum 4)

### Modifications de la composition du Comité:

Conformément à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Olson substitué à celui de l'honorable sénateur Austin. (le 9 mai 1990)

Le nom de l'honorable sénateur Cools substitué à celui de l'honorable sénateur Kirby. (le 9 mai 1990)

Le nom de l'honorable sénateur Leblanc (*Saurel*) substitué à celui de l'honorable sénateur Gigantès. (le 9 mai 1990)

Le nom de l'honorable sénateur Kirby substitué à celui de l'honorable sénateur Cools. (le 10 mai 1990)

Le nom de l'honorable sénateur Gigantès substitué à celui de l'honorable sénateur Leblanc (*Saurel*). (le 15 mai 1990)

Le nom de l'honorable sénateur Austin substitué à celui de l'honorable sénateur Olson. (le 15 mai 1990)

## ORDERS OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Wednesday, January 24, 1990:

"The Order of the Day being read,  
With leave of the Senate,

The Honourable Senator Buckwold resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Simard, seconded by the Honourable Senator Murray, P.C., for the second reading of the Bill C-28, An Act to amend the Income Tax Act, the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Federal Post-Secondary Education and Health Contributions Act, the Old Age Security Act, the Public Utilities Income Tax Transfer Act, the War Veterans Allowance Act and a related Act.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative, on division.

The Bill was then read the second time, on division.

The Honourable Senator Simard moved, seconded by the Honourable Senator Poitras, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Tuesday, February 13, 1990:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Marsden, seconded by the Honourable Senator Turner, for the second reading of the Bill S-8, An Act to amend the Copyright Act.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Marsden moved, seconded by the Honourable Senator Turner, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Thursday, May 3, 1990:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Kelly, seconded by the Honourable Senator Muir, for the second reading of the Bill C-62, An Act to amend the Excise Tax Act, the Criminal Code, the Customs Act, the

## ORDRES DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 24 janvier 1990:

«À la lecture de l'Ordre du jour,  
Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Buckwold reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Simard, appuyé par l'honorable sénateur Murray, c.p., tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-28, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu, la Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement postsecondaire et de santé, la Loi sur la sécurité de la vieillesse, la Loi sur le transfert de l'impôt sur le revenu des entreprises d'utilité publique, la Loi sur les allocations aux anciens combattants et une loi connexe.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée, à la majorité.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois, à la majorité.

L'honorable sénateur Simard propose, appuyé par l'honorable sénateur Poitras, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 13 février 1990:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Marsden, appuyé par l'honorable sénateur Turner, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi S-8, Loi modifiant la Loi sur le droit d'auteur.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Marsden propose, appuyé par l'honorable sénateur Turner, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat*, le jeudi 3 mai 1990:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Kelly, appuyé par l'honorable sénateur Muir, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-62, Loi modifiant la Loi sur la taxe d'accise, le Code criminel, la Loi sur les douanes, le Tarif des douanes, la Loi sur l'accise, la Loi de l'impôt sur le

Customs Tariff, the Excise Act, the Income Tax Act, the Statistics Act and the Tax Court of Canada Act.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative, on division.

The Bill was then read the second time, on division.

The Honourable Senator Kelly moved, seconded by the Honourable Senator David, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

revenu, la Loi sur la statistique et la Loi sur la Cour canadienne de l'impôt.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée, à la majorité.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois, à la majorité.

L'honorable sénateur Kelly propose, appuyé par l'honorable sénateur David, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Gordon L. Barnhart

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, MAY 9, 1990  
(39)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met at 7:06 p.m. this day *in camera*, the Chairman, the Honourable Senator Sidney L. Buckwold, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Anderson, Buckwold, Cools, David, Doody, Frith, Leblanc (*Saurel*), Marsden, Nurgitz, Olson, Perrault, Poitras and Simard. (13)

*Other Senator present:* The Honourable Senator Kirby.

*In attendance:* Mr. Raymond du Plessis, Q.C., Law Clerk and Parliamentary Counsel. *From the Research Branch, Library of Parliament:* Mr. Marion Wrobel, Senior Analyst; Mr. Anthony Chapman, Research Officer, Economics Division.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

The Committee, in compliance with the Order of Reference dated February 13, 1990, resumed consideration of Bill S-8, An Act to amend the Copyright Act.

*It was—*

*Ordered,* that the Committee proceed to meet *in camera*.

The Honourable Senator Frith moved that the Committee recommend to the Senate that Bill S-8, An Act to amend the Copyright Act, not be proceeded with.

After debate, and,

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the negative, on division.

The Honourable Senator Marsden moved that Bill S-8, An Act to amend the Copyright Act, be reported without amendment.

After debate, and,

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative, on division.

The Honourable Senator Nurgitz moved that the Ontario Public School Boards Association, which was invited to appear and give evidence before the Committee, be reimbursed for reasonable travelling and living expenses.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Committee, in compliance with the Order of Reference dated January 24, 1990, resumed its study of Bill C-28, An Act to amend the Income Tax Act, the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Federal Post-Secondary Education and Health Contributions Act, the Old Age Security Act, the Public Utilities Income Tax Transfer Act, the War Veterans Allowance Act and a related Act.

The Honourable Senator Olson moved that clause 24 be amended as follows:

*Page 28, clause 24:* Strike out lines 25 to 32 and substitute the following:

## PROCÈS-VERBAUX

LE MERCREDI 9 MAI 1990  
(39)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit à huis clos aujourd'hui à 19 h 06, sous la présidence du sénateur Sidney L. Buckwold (président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Anderson, Buckwold, Cools, David, Doody, Frith, Leblanc (*Saurel*), Marsden, Nurgitz, Olson, Perrault, Poitras et Simard. (13)

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Kirby.

*Présents:* M. Raymond du Plessis, c.r., légiste et conseiller parlementaire. *Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* M. Marion Wrobel, analyste principal; M. Anthony Chapman, attaché de recherche, division de l'économie.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à son ordre de renvoi du 13 février 1990, le Comité poursuit l'étude du projet de loi S-8, Loi modifiant la Loi sur le droit d'auteur.

*Il est ordonné,—*Que le Comité se réunisse à huis clos.

L'honorable sénateur Frith propose que le Comité recommande au Sénat de ne pas adopter le projet de loi S-8, Loi modifiant la Loi sur le droit d'auteur.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est rejetée à la majorité.

L'honorable sénateur Marsden propose que le projet de loi S-8, Loi modifiant la Loi sur le droit d'auteur, soit renvoyé sans amendement.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée à la majorité.

L'honorable sénateur Nurgitz propose que l'on rembourse les frais de déplacement et de subsistance raisonnables à l'Association des conseils scolaires publics de l'Ontario qui avait été invitée à comparaître devant le Comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Conformément à son ordre de renvoi du 24 janvier 1990, le Comité poursuit l'étude du projet de loi C-28, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu, la Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement postsecondaire et de santé, la Loi sur la sécurité de la vieillesse, la Loi sur le transfert de l'impôt sur le revenu des entreprises d'utilité publique, la Loi sur les allocations aux anciens combattants et une loi connexe.

L'honorable sénateur Olson propose que l'article 24 soit amendé de la façon suivante:

*Page 28, article 24:* Remplacer les lignes 24 à 30 par ce qui suit:

“(1) Section 117.1 of the said Act is amended by adding thereto immediately after subsection (1) thereof the following:

“Annual Adjustment

(1.1) The amount referred to in subparagraph 180.2(1)(b)(ii) and in clauses 180.2(2)(b)(i)(B) and 180.2(2)(b)(ii)(B) shall be adjusted for each taxation year so that the amount to be used for the year is an amount equal to the aggregate of

(a) the amount that would, but for subsection (6), be the amount to be used for the immediately preceding taxation year, and

(b) the product obtained by multiplying

(i) the amount referred to in paragraph (a)

by

(ii) the amount, adjusted in such manner as may be prescribed and rounded to the nearest one-thousandth, that is determined by the formula

$$(A/B) - 1$$

where

A is the Consumer Price Index for the 12 month period that ended on September 30 next before that year, and

B is the Consumer Price Index for the 12 month period immediately preceding the period mentioned in the description of A.”

After debate, and,

The questions being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative, on division.

The Honourable Senator Perrault moved that clause 48 be amended as follows:

Page 46, clause 48:

(a) Strike out lines 1 to 21 and substitute the following:

“Tax payable: family allowances

180.2(1) Every individual (other than a trust) shall under this Part pay for each taxation year a tax equal to the lesser of

(a) the amount of any family allowance under the *Family Allowances Act* included in computing the individual's income under Part I for the year, to the extent that no deduction is allowed under paragraph 60(n) or (p) for the year or any subsequent taxation year in respect of that amount, and

(b) 15% of the amount, if any, by which

(i) the amount that would, but for paragraph 60(w), be the individual's adjusted income under Part I, exceeds

(ii) \$66,850.00.

Tax payable: old age security

(2) Every individual (other than a trust) shall under this Part pay for each taxation year a tax equal to the lesser of

«(1) L'article 117.1 de la même loi est modifié par insertion, après le paragraphe (1), de ce qui suit:

«Rajustement annuel

(1.1) La somme prévue à l'alinéa 180.2(1)b) et aux sous-alinéas 180.2(2)b)(i) et 180.2(2)b)(ii) doit être rajustée pour chaque année d'imposition de façon que la somme applicable à l'année soit égale au total de la somme applicable—abstraction faite du paragraphe (6)—pour l'année d'imposition précédente et du produit de cette dernière somme par le montant—rajusté de la manière prévue par règlement et arrêté à la troisième décimale, les résultats ayant au moins cinq en quatrième décimale étant arrondis à la troisième décimale supérieure—calculé selon la formule suivante:

$$(A/B) - 1$$

où

A représente l'indice des prix à la consommation pour la période de 12 mois se terminant le 30 septembre précédant l'année,

B l'indice des prix à la consommation pour la période de 12 mois qui précède la période visée en A.»

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée à la majorité.

L'honorable sénateur Perrault propose que l'article 48 soit amendé de la façon suivante:

Page 46, article 48:

a) Remplacer les lignes 1 à 23 par ce qui suit:

«Impôt payable: allocations familiales

180.2(1) Tout particulier, sauf une fiducie, doit payer, en vertu de la présente partie pour chaque année d'imposition, un impôt égal au moins élevé des montants suivants:

a) le montant, inclus dans le calcul de son revenu pour l'année en vertu de la partie I, de toute allocation familiale prévue par la *Loi sur les allocations familiales*, dans la mesure où aucune déduction n'est permise pour ce montant selon l'alinéa 60(n) ou p) pour l'année ou pour une année d'imposition postérieure;

b) le montant correspondant à 15 p. 100 de l'excédent éventuel, sur 66 850 \$, du montant qui, en l'absence de l'alinéa 60(w), constituerait le revenu du particulier pour l'année en vertu de la partie I.

Impôt payable: prestations de sécurité de la vieillesse

(2) Tout particulier, sauf une fiducie, doit payer, en vertu de la présente partie pour chaque année d'imposition, un impôt égal au moins élevé des montants suivants:

(a) the aggregate of all amounts each of which is the amount of any pension, supplement or spouse's allowance under the *Old Age Security Act* included in computing the individual's income under Part I for the year, to the extent that no deduction is allowed under paragraph 60(n) or (p) for the year or any subsequent taxation year, in respect of that amount, and

(b) in the case of an individual

(i) who is a non-participating pensioner,

(A) 15% of the amount, if any, by which the amount that would, but for paragraph 60(w), be the individual's adjusted income under Part I, exceeds

(B) \$66,850.00; or

(ii) who is a participating pensioner,

(A) 7½% of the amount, if any, by which the amount that would, but for paragraph 60(w), be the individual's adjusted income under Part I, exceeds

(B) \$66,850.00.

#### Prior Contribution Factor

(3) When a pension, supplement or spouse's allowance under the *Old Age Security Act* is subject to tax under subsection (2) in respect of any qualified individual, the amount of the tax as calculated under that subsection for the taxation year shall, in those taxation years in which the individual is a qualified individual, be reduced by \$75.00 or to 0, if the amount of the tax is \$75.00 or less.

#### Qualified individual

(4) An individual is a qualified individual

(a) for a ten-year period commencing in

(i) the taxation year 1990, if the individual attained the age of 65 in or before 1990, or

(ii) the taxation year in which the individual attained the age of 65, if the individual attained that age after the taxation year 1990 and before the taxation year 2006, or

(b) for a period ending with the taxation year 2015, if the individual attained the age of 65 in or after the taxation year 2005."

(b) Renumber subsections 180.2(2) and 180.2(3) as 180.2(5) and 180.2(6), respectively, and add immediately after the renumbered subsection (6) the following new subsection:

"Definitions

(7) In this section,

"adjusted income" of an individual for a taxation year means the aggregate of all amounts each of which would, but for paragraph 60(w), be the income under Part I for the year of

(a) the individual,

(b) the individual's qualified relation for the year,

or

a) soit le total des montants dont chacun représente le montant, inclus dans le calcul de son revenu pour l'année en vertu de la partie I, d'une pension, d'un supplément ou d'une allocation au conjoint prévu par la *Loi sur la sécurité de la vieillesse*, dans la mesure où aucune déduction n'est permise pour ce montant selon l'alinéa 60(n) ou p) pour l'année ou pour une année d'imposition postérieure;

b) soit:

(i) si le particulier est un pensionné non-participant, le montant correspondant à 15 p. 100 de l'excédent éventuel, sur 68 850 \$, du montant qui, en l'absence de l'alinéa 60(w), constituerait le revenu rajusté du particulier en vertu de la partie I;

(ii) si le particulier est un pensionné participant, le montant correspondant à 7½ % de l'excédent éventuel, sur 68 850 \$, du montant qui, en l'absence de l'alinéa 60(w), constituerait le revenu rajusté du particulier en vertu de la partie I.

#### Facteur afférent aux contributions antérieures

(3) Dans le cas de tout particulier admissible pour lequel une pension, un supplément ou une allocation au conjoint prévu par la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* est assujéti à un impôt en vertu du paragraphe (2), le montant de l'impôt calculé conformément à ce paragraphe pour l'année d'imposition est, dans le cas de toute année d'imposition au cours de laquelle il est un particulier admissible, réduit de 75 \$ ou, si le montant de l'impôt ne dépasse pas 75 \$, réduit à zéro.

#### Particulier admissible

(4) Un particulier est un particulier admissible:

a) soit pendant une période de dix ans commençant:

(i) au cours de l'année d'imposition 1990, si le particulier a atteint l'âge de 65 ans en 1990 ou avant,

(ii) au cours de l'année d'imposition où le particulier a atteint l'âge de 65 ans, s'il a atteint cet âge après l'année d'imposition 1990 et avant l'année d'imposition 2006,

b) soit pendant une période finissant avec l'année d'imposition 2015, si le particulier a atteint l'âge de 65 ans au cours de l'année d'imposition 2005 ou après.»

b) Substituer aux actuels numéros de paragraphe 180.2(2) et 180.2(3) les numéros 180.2(5) et 180.2(6) respectivement et ajouter, après le paragraphe (6) résultant de la renumérotation, le nouveau paragraphe suivant:

«(7) Les définitions qui suivent s'appliquent au présent article.

«particulier admissible» Particulier—à l'exclusion d'une fiducie—qui, à la fin de décembre d'une année d'imposition, réside au Canada et est marié, est père ou mère d'un enfant ou a au moins 19 ans.

«pensionné non-participant» Particulier dont la pension, le supplément ou l'allocation au conjoint prévu par la



(c) a person (other than the individual or the individual's qualified relation for the year) who deducts for the year an amount under section 118 in respect of a qualified dependant of the individual for the year;

"eligible individual" for a taxation year means an individual (other than a trust) who, at the end of December of that year, is a resident in Canada and is

- (a) married,
- (b) a parent of a child, or
- (c) 19 years of age or over;

"non-participating pensioner" means an individual whose pension, supplement or spouse's allowance under the *Old Age Security Act* is the only payment under that Act included in the computation of the individual's adjusted income for the purposes of subsection (2);

"participating pensioner" means an individual whose pension, supplement or spouse's allowance under the *Old Age Security Act* is not the only payment under that Act included in the computation of the individual's adjusted income for the purposes of subsection (2);

"qualified dependant" of an individual for a taxation year means a person

- (a) who is
  - (i) a person in respect of whom the individual or the individual's qualified relation for the year is the only person who deducts an amount under section 118 for the year, or
  - (ii) a child of the individual at the end of the year, and
- (b) who is not
  - (i) an eligible individual at the end of the year,
  - (ii) the qualified relation of an individual for the year, or
  - (iii) a person in respect of whom an amount is deemed under this section to be paid by any other individual for the year;

"qualified relation" of an individual for a taxation year means the person, if any, who is either

- (a) the individual's spouse, or
- (b) the other parent of a child of the individual, if the child is a qualified dependant of the individual,

who is of the opposite sex to the individual and who, at the end of the year, is not living separate and apart from the individual by reason of the breakdown of their marriage or other conjugal relationship."

After debate, and,

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative, on division.

The Committee, in compliance with the Order of Reference dated May 3, 1990 proceeded to consider Bill C-62, An Act to amend the Excise Tax Act, the Criminal Code, the Customs Act, the Customs Tariff, the Excise Act, the Income Tax Act, the Statistics Act and the Tax Court of Canada Act.

*Loi sur la sécurité de la vieillesse* est le seul paiement prévu par cette loi qui est inclus dans le calcul de son revenu rajusté pour l'application du paragraphe (2).

«pensionné participant» Particulier dont la pension, le supplément ou l'allocation au conjoint prévu par la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* n'est pas le seul paiement prévu par cette loi qui est inclus dans le calcul de son revenu rajusté pour l'application du paragraphe (2).

«personne à charge admissible» S'agissant de la personne à charge admissible d'un particulier pour une année d'imposition:

- a) personne pour laquelle le particulier ou son proche admissible pour l'année a seul demandé une déduction en application de l'article 118 pour l'année;
- b) enfant du particulier à la fin de l'année.

La présente définition exclut:

- c) un particulier admissible à la fin de l'année;
- d) le proche admissible d'un particulier pour l'année;
- e) la personne à l'égard de laquelle un autre particulier est réputé avoir payé un montant pour l'année en application du présent article.

«proche admissible» S'agissant du proche admissible d'un particulier pour une année d'imposition, la personne qui est soit le conjoint du particulier, soit le père ou la mère d'un enfant du particulier qui est une personne à charge admissible de celui-ci, à condition que la personne et le particulier soient de sexe opposé et ne vivent pas séparément à la fin de l'année pour cause d'échec du mariage ou d'une union conjugale.

«revenu rajusté» S'agissant du revenu rajusté d'un particulier pour une année d'imposition, le total des montants dont chacun, en l'absence de l'alinéa 60w), représenterait le revenu pour l'année en vertu de la partie I, selon le cas:

- a) du particulier;
- b) du proche admissible du particulier pour l'année;
- c) de la personne—à l'exclusion du particulier et de son proche admissible pour l'année—qui demande une déduction en application de l'article 118 pour l'année à l'égard d'une personne à charge admissible du particulier pour l'année.»

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée à la majorité.

Conformément à son ordre de renvoi du 3 mai 1990, le Comité entreprend l'étude du projet de loi C-62, Loi modifiant la Loi sur la taxe d'accise, le Code criminel, la Loi sur les douanes, le Tarif des douanes, la Loi sur l'accise, la Loi de l'impôt sur le revenu, la Loi sur la statistique et la Loi sur la Cour canadienne de l'impôt.

The Honourable Senator Cools moved that the Committee retain the services of Mr. Bruce Flexman, C.A., subject to budget authority from the Senate.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Simard moved that permission be sought from the Senate to sit at 3:30 o'clock p.m. on Wednesday for the duration of the study of Bill C-62, even though the Senate may then be sitting.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

At 8:35 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

TUESDAY, MAY 15, 1990  
(40)

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met at 9:30 a.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Sidney L. Buckwold, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Anderson, Austin, Buckwold, Kelly, Kirby, Kolber, Nurgitz and Simard. (8)

*In attendance: From the Research Branch, Library of Parliament:* Mr. Marion Wrobel, Senior Analyst; Mr. Anthony Chapman, Research Officer, Economics Division; Ms. Sylvia MacLunas, Research Officer, Law and Government Division.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

The Committee, in compliance with the Order of Reference dated May 3, 1990, resumed consideration of Bill C-62, An Act to amend the Excise Tax Act, the Criminal Code, the Customs Act, the Customs Tariff, the Excise Act, the Income Tax Act, the Statistics Act and the Tax Court of Canada Act.

*Witness:*

*From Peat Marwick Thorne:*

Mr. Bruce P. Flexman, C.A., National Partner-In-Charge, GST.

The witness made a statement and answered questions.

The Honourable Senator Austin moved that the document presented to the Committee by the witness be appended to this day's Proceedings (*see Appendix BTC 33-A*).

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Kelly moved that the Committee increase from 500 to 1,000 the number of printed copies of its minutes of proceedings for the duration of the study of the above mentioned Bill.

L'honorable sénateur Cools propose que le Comité retienne les services de M. Bruce Flexman, c.a., si le Sénat approuve cette dépense.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Simard propose que l'on demande au Sénat la permission de siéger à 15 h 30 les mercredis pendant la durée de l'étude du projet de loi C-62, et ce, même si le Sénat peut siéger au même moment.

La question, mise aux voix, est adoptée.

À 20 h 35, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MARDI 15 MAI 1990  
(40)

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit à 9 h 30 aujourd'hui, sous la présidence du sénateur Sidney L. Buckwold (président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Anderson, Austin, Buckwold, Kelly, Kirby, Kolber, Nurgitz et Simard. (8)

*Présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* M. Marion Wrobel, analyste principal; M. Anthony Chapman, attaché de recherche, division de l'économie; M<sup>me</sup> Sylvia MacLunas, attachée de recherche, division du droit et du gouvernement.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à son ordre de renvoi du 3 mai 1990, le Comité poursuit l'étude du projet de loi C-62, Loi modifiant la Loi sur la taxe d'accise, le Code criminel, la Loi sur les douanes, le Tarif des douanes, la Loi sur l'accise, la Loi de l'impôt sur le revenu, la Loi sur la statistique et la Loi sur la Cour canadienne de l'impôt.

*Témoïn:*

*De Peat Marwick Thorne:*

M. Bruce P. Flexman, c.a., associé national responsable de la TPS.

Le témoin fait une déclaration préliminaire et répond aux questions.

L'honorable sénateur Austin propose que le document présenté au Comité par le témoin soit annexé au procès-verbal de la séance (*voir Annexe BC 33-A*).

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Kelly propose que le Comité fasse passer de 500 à 1 000 le nombre d'exemplaires des procès-verbaux qui seront imprimés pendant la durée de l'étude du projet de loi susmentionné.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

At 11:55 a.m., the Committee adjourned to the call of the  
Chair.

*ATTEST:*

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 11 h 55, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle  
convocation du président.

*ATTESTÉ:*

*Le greffier du Comité*

Timothy Ross Wilson

*Clerk of the Committee*



## REPORT OF THE COMMITTEE

Thursday, May 10, 1990

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce has the honour to present its

## NINTH REPORT

Your Committee, to which was referred Bill S-8, An Act to amend the Copyright Act, has, in obedience to the Order of Reference of Tuesday, February 13, 1990, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

*Le président*

Sidney L. Buckwold

*Chairman*

## RAPPORT DU COMITÉ

Le jeudi 10 mai 1990

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce a l'honneur de présenter son

## NEUVIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi S-8, Loi modifiant la Loi sur le droit d'auteur à l'ordre de renvoi du mardi 13 février 1990, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, May 15, 1990

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill C-62, to amend the Excise Tax Act, the Criminal Code, the Customs Act, the Customs Tariff, the Excise Act, the Income Tax Act, the Statistics Act and the Tax Court of Canada Act, met this day at 9.30 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Sidney L. Buckwold** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** I wish to express my appreciation to all who are here to start this new adventure as the committee commences its study of Bill C-62 on the goods and services tax.

Our witness today is Mr. Bruce Flexman, National Partner-in-Charge of the goods and services tax with the firm of Peat Marwick Thorne. He is a tax specialist and has agreed to be an advisor to us on the technical basis of this legislation.

We are all aware that it is a complicated and sometimes difficult statute. It was agreed that it would be helpful to the committee if, with the assistance of Mr. Flexman, we went through the major portions of the bill and were briefed on various aspects of the legislation. I have told Mr. Flexman that he can expect, as he moves along, that questions will be asked of him. We set aside two sessions because of the in-depth look that we should like to get at this legislation, but senators are quite free to interject with any kind of question that you may have on this subject.

You have an assistant with you, Mr. Flexman. Please introduce her to us. With that, I will turn the meeting over to you, unless any of the senators who are here have questions. Mr. Flexman, the floor is yours.

**Mr. Bruce P. Flexman, National Partner-in-Charge, GST., Peat Marwick Thorne:** I should like to introduce Miss Joanne Houlahan.

**Senator Kelly:** I wish to ask one question. The reference to Mr. Flexman on the "Notice of Meeting" states that he is "National Partner-in-Charge, GST." What does that mean? Is he the National Partner-in-Charge of Peat Marwick for the purposes of the GST, or what?

**Mr. Flexman:** Yes. Our firm has organized certain functions that have one partner who coordinates everything for the firm. In the area of the GST, that is my position.

I should like to introduce Miss Joanne Houlahan, chartered accountant. She will be providing some assistance with the presentation today.

With your permission, I should like to distribute some notes that might be helpful in terms of moving through the material this morning.

I am honoured to have been asked by the committee to come and assist you in your review of Bill C-62. I prepared this outline because moving through this legislation will be quite a

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 15 mai 1990

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, auquel a été renvoyé le projet de loi C-62, Loi modifiant la Loi sur les taxes d'accise, le Code criminel, la Loi sur les douanes, le Tarif des douanes, la Loi sur l'accise, la Loi de l'impôt sur le revenu, la Loi sur la statistique et la Loi sur la Cour canadienne de l'impôt, se réunit ce jour à 9 h 30 pour examiner le projet de loi.

**Le sénateur Sidney L. Buckwold** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Je voudrais exprimer mes remerciements à tous ceux qui sont ici pour entreprendre cette nouvelle aventure aujourd'hui que le Comité commence son étude du projet de loi C-62 sur la taxe sur les produits et services.

Notre témoin d'aujourd'hui est M. Bruce Flexman, associé national responsable de la taxe sur les produits et services chez Peat Marwick Thorne. C'est un spécialiste fiscal et il a accepté d'être notre conseiller sur les éléments techniques de la législation.

Nous savons tous que c'est une loi compliquée et parfois difficile. Nous avons pensé qu'il serait utile que le Comité examine, avec l'aide de M. Flexman, les principales parties du projet de loi et qu'il soit informé sur ses différents aspects. J'ai dit à M. Flexman qu'il devait s'attendre à ce que nous lui posions des questions, au fur et à mesure de son exposé. Nous avons prévu deux séances car nous voudrions étudier ce projet de loi de façon approfondie mais les sénateurs sont tout à fait libres de poser les questions qui leur viennent à l'esprit sur ce sujet.

Vous êtes accompagné d'une adjointe, monsieur Flexman, et je vous demanderais de bien vouloir nous la présenter. Sur ce, je vous donne la parole, à moins que l'un des sénateurs n'ait des questions à poser. Monsieur Flexman, c'est à vous.

**M. Bruce P. Flexman, associé national responsable de la TPS, Peat Marwick Thorne:** Permettez-moi de vous présenter M<sup>lle</sup> Joanne Houlahan.

**Le sénateur Kelly:** Je voudrais poser une question. Selon la feuille de convocation, M. Flexman est «associé national responsable de la TPS». Qu'est-ce que cela signifie? Est-il l'associé national responsable de Peat Marwick pour ce qui est de la TPS, ou quoi?

**M. Flexman:** Oui. Notre société a organisé certaines fonctions pour lesquelles un associé coordonne toutes les activités. C'est mon cas dans le domaine de la TPS.

Je voudrais vous présenter M<sup>lle</sup> Joanne Houlahan, comptable agréée. Elle va m'aider dans notre exposé d'aujourd'hui.

Avec votre permission, je voudrais distribuer quelques notes qui pourront vous être utiles dans notre examen de ce matin.

C'est un honneur pour moi que d'avoir été invité par le Comité à vous aider dans votre étude du projet de loi C-62. J'ai préparé ce résumé parce que l'examen de ce projet de loi

[Text]

daunting task. There are a lot of provisions, and it is quite complex. In preparation for that, I should like to run through some preliminary issues and background issues that relate to the GST. I would be pleased to answer questions asked of me as we move through these issues.

Some issues that we should talk about before we get into the legislation are the removal of the existing federal sales tax and some of the issues that relate to that. There is a simplified chart that states some of these issues. We use a plus and minus on the chart to demonstrate this. The plus sign is on the side of the tax administration.

Some of the advantages of the current federal sales tax, which you may be well aware of, are that presently it is invisible to most consumers of goods; they do not realize how much tax they pay.

Secondly, the tax is projected to raise in the order of \$18 billion.

Thirdly, it has a relatively small constituency in terms of taxpayers or tax collectors, being about 75,000 businesses primarily at the manufacturing level.

Fourthly, in comparison to the GST, it has a smaller audit force of about 1,600 Revenue Canada people who deal with federal sales tax.

The rate changes have been accomplished relatively easily because the tax is somewhat invisible. We have seen a number of rate changes over the last five years.

One thing that is important is that it is the status quo, so that it does not involve any change in moving from a federal sales tax.

The negative aspects involve things mentioned on the right-hand side of the chart. It is generally acknowledged as being unfair to Canadian manufacturers. Different surveys have been done that show that imported goods enjoy an advantage when it comes to the application of federal sales tax. In some industries it tends to favour foreign production as opposed to domestic production.

Because it is applied at the manufacturing level as opposed to the final retail level, the tax is uneven in its application, depending on the markups as the goods move through the distribution cycle and whether it is levied at the manufacturing level or, in some cases, at the wholesale level.

The federal sales tax removes some tax on imports, but is not perfect by any means. Often taxes are being cascaded or compounded under the federal sales tax.

**The Chairman:** You would refer, for example, to tariffs being added to federal sales tax and that type of thing?

**Mr. Flexman:** By "cascading" I actually mean other federal sales tax being built into the costs of production. So that if you are a manufacturer, you may buy certain goods on which you pay federal sales tax and do not get that exempted. Indirectly, the tax is paid on tax in that situation.

[Traduction]

constitue une tâche très lourde. Il comporte beaucoup de dispositions et il est assez complexe. Pour vous y préparer, j'aimerais passer en revue quelques points préliminaires et quelques éléments de base en rapport avec la TPS. Je serais heureux de répondre aux questions que vous aurez à me poser au fur et à mesure que nous progressons.

Avant de passer à la loi proprement dite, nous devrions dire quelques mots de la suppression de la taxe fédérale de vente actuelle et de certaines des questions qui s'y rapportent. Un tableau simplifié expose certaines de ces questions. Nous utilisons un plus et un moins sur le tableau pour notre démonstration. Le signe plus se trouve du côté de l'administration fiscale.

La taxe de vente fédérale actuelle a l'avantage, que vous n'ignorez sûrement pas, d'être invisible pour la plupart des consommateurs; ceux-ci ne savent pas ce qu'ils paient comme taxe.

Deuxièmement, d'après les prévisions, la taxe doit rapporter environ 18 milliards de dollars.

Troisièmement, elle représente un nombre relativement restreint de contribuables ou de percepteurs, puisqu'il s'agit d'environ 75 000 entreprises essentiellement au niveau de la fabrication.

Quatrièmement, elle nécessite moins de vérificateurs que la TPS puisqu'il y a environ 1 600 personnes à Revenu Canada pour s'occuper de la taxe fédérale de vente.

Il a été relativement facile de modifier le taux parce que la taxe est pratiquement invisible. Il y a eu un certain nombre de changements au cours des cinq dernières années.

Ce qui est important, c'est que le *statu quo* est maintenu puisqu'on ne remplace pas la taxe de vente fédérale par autre chose.

Les aspects négatifs sont énumérés du côté droit du tableau. On admet généralement que la taxe est injuste pour les manufacturiers canadiens. Différentes enquêtes ont montré que l'application de la taxe de vente fédérale avantagerait les denrées importées. Dans certaines industries, elle donne un avantage à la production étrangère par opposition à la production intérieure.

Comme elle s'applique au niveau du fabricant par opposition au niveau de la vente au détail, la taxe est appliquée de façon inégale suivant les majorations apportées aux produits dans le cycle de la distribution et selon que la taxe est prélevée au niveau du fabricant ou dans certains cas au niveau du grossiste.

La taxe de vente fédérale supprime certaines taxes sur les importations, mais elle est loin d'être parfaite. Il y a souvent un effet de cascade ou d'accumulation des taxes avec le régime de taxe de vente fédérale.

**Le président:** Voulez-vous parler par exemple des droits de douane qui viennent s'ajouter à la taxe fédérale de vente et de ce genre de chose?

**M. Flexman:** Par «effet de cascade», je veux dire que d'autres taxes fédérales de vente interviennent dans les coûts de production. Par conséquent, si vous êtes fabricant, vous pouvez acheter certaines denrées sur lesquelles vous payez une



[Text]

The federal sales tax system has suffered from being administrative bound. There are a number of rulings that have been used to try to make the tax work. When you try to apply a tax at a level within a distribution cycle, then there are complications as to at what price you apply the tax, especially when you have businesses selling to different levels. This has resulted in a number of rulings to try to make the tax work in practice.

The tax was developed in the 1920s. Over the last 30 or 40 years people have been looking at a way of trying to make it better. It is a tax that was developed in a simpler world and may not be appropriate for our current economy. Are there any questions on the pluses and minuses? What I have given you is more of an overview.

**The Chairman:** We hear sometimes about leakage in the present manufacturers' sales tax; that is, in the money that is collected. Do you have any comments on that point, and I have one last question. Is there any way that the present manufacturers' sales tax can be amended to more suitably reflect today's requirements?

**Mr. Flexman:** The first issue you raised is leakage. There has been some discussion about the fact that organizations have tried to minimize the amount of federal sales tax they pay. Primarily it involves the situation where you are selling to the retail level and you may be adding your distribution or marketing costs to your price. Companies have tried to put themselves on a more even footing with imported goods by integrating that distribution cycle by segregating their operations between manufacturing and marketing by using marketing companies. I believe that is referred to as leakage. Another view on that would be organizations planning around a defective tax.

**The Chairman:** I am also thinking of leakage in that improper financial returns are being submitted, that in fact the government is having trouble collecting the tax.

**Mr. Flexman:** Because it is a relatively small group, I am not aware of any great problems with regard to reporting. Perhaps there are administrative problems because of the number of rulings and arrangements with Revenue Canada and, as a result, those arrangements may not be wellknown among other taxpayers. I am not aware of any great leakage or avoidance at the manufacturing level.

The second issue you asked about is whether the federal sales tax could be fixed up to make it better. This involves a number of issues. In my view a multi-stage sales tax is superior to a manufacturing tax. There are a number of issues that we will perhaps get into with regard to this topic as we go through the material.

**The Chairman:** So your answer is that you do not think that the FST could be updated and upgraded?

**Mr. Flexman:** I do not believe so, no.

[Traduction]

taxe fédérale de vente sans être exonéré. Indirectement, dans ce cas, on paie des taxes sur une taxe.

Le régime de taxe fédérale de vente a souffert de son caractère administratif. De nombreuses décisions ont été prononcées pour essayer de faire marcher la taxe. Quand on essaie d'appliquer une taxe à un certain niveau du cycle de distribution, il est très compliqué de déterminer à quel prix on applique la taxe, en particulier quand on a des entreprises qui vendent à différents niveaux. On a donc dû rendre de nombreuses décisions pour essayer de faire fonctionner concrètement cette taxe.

Elle remonte aux années 20. Depuis 30 ou 40 ans, on cherche des moyens de l'améliorer. C'est une taxe qui a été conçue dans un monde plus simple et qui est peut-être dépassée dans l'économie contemporaine. Avez-vous des questions sur les plus et les moins? Je vous ai donné un simple aperçu très rapide.

**Le président:** On entend parfois parler de fuites dans le système de perception actuel de la taxe de vente des fabricants. Avez-vous quelque chose à dire à ce sujet? J'ai aussi une dernière question: Existe-t-il un moyen de mieux adapter la taxe de vente des fabricants actuelle aux exigences du monde contemporain?

**M. Flexman:** Vous commencez par la question des fuites. On a dit que certaines organisations essayaient de réduire le montant des taxes fédérales de vente qu'elles devaient payer. Il s'agit surtout des cas de personnes qui vendent au détail et qui essaient d'inclure leurs frais de distribution ou de commercialisation dans le prix de détail. Certaines sociétés ont essayé de faire jeu égal avec les marchandises importées en intégrant ce cycle de distribution, en séparant leurs activités entre fabrication et commercialisation, ces dernières étant confiées à des sociétés de commercialisation. Je crois qu'on parle de fuite dans le cas de ce procédé. On peut aussi parler d'organisations qui s'arrangent pour contourner une taxe défectueuse.

**Le président:** Je pense aussi au manque à gagner entraîné par des déclarations financières inexactes qui font que le gouvernement a du mal à percevoir la taxe.

**M. Flexman:** Comme nous sommes un groupe relativement restreint, je n'ai pas connaissance de graves problèmes en matière de déclaration. Il y a peut-être des problèmes administratifs à cause du nombre de décisions et d'arrangements avec Revenu Canada, ce qui fait que certains contribuables ne sont pas forcément très au courant de ces arrangements. Mais je n'ai pas connaissance de fuites ou de fraude importantes au niveau des fabricants.

En second lieu, vous m'avez demandé si l'on pouvait améliorer la taxe fédérale de vente. Cela pose un certain nombre de problèmes. À mon avis, une taxe multi-stades est supérieure à une taxe sur les fabricants. Il y a toute une série de questions sur lesquelles nous allons peut-être revenir en discutant des documents.

**Le président:** Par conséquent, vous estimez qu'il n'est pas possible d'améliorer ou de mettre à jour la TFV?

**M. Flexman:** Je ne pense pas.

**[Text]**

The next chart talks about some of the differences between the two taxes. We must remember in looking at this material that we are talking about replacing an existing tax. Therefore, we have to look at the differences, and a number of them are listed here. Of course, the rate is different. The general rate of the federal sales tax is 13.5 per cent which is applied at the manufacturing level in most cases. The GST rate is 7 per cent and will be applied at the consumer level. The federal sales tax only encompasses manufacturers and some wholesalers and importers in its base, whereas most businesses will have to deal with the GST. An important difference is that the federal sales tax is primarily confined to the taxation of goods, whereas the GST taxes both goods and services. I believe it is estimated that the federal sales tax taxes about one-third of goods and services, whereas the GST will be somewhere in the range of two-thirds.

Not all goods and services are taxed. There are certain exemptions, as some goods and services are zero rated. Therefore, the base is not 100 per cent. Different rates apply under the federal sales tax, whereas under the GST there is basically one rate of 7 per cent and, if you like, another rate of zero per cent for zero rated goods and services.

We talked about visibility. The federal sales tax is buried by the time the consumer sees the price. The GST will be more visible.

**The Chairman:** How is the GST going to be more visible?

**Mr. Flexman:** There are two ways. One is that the invoice will show the GST on it.

**The Chairman:** By law.

**Mr. Flexman:** By law, or the invoice will indicate that the GST has been included in the price. So under the law a seller of goods or provider of services has two choices.

**The Chairman:** You have made the statement that the GST will be visible. Some of us think that it will be invisible, because the law says that you can add it to an invoice, as you have indicated, or include the GST in the price. If it is included in the price, how is it visible? I am rather surprised that you would call it a visible tax.

**Mr. Flexman:** It has a degree of visibility. It is more visible than the federal sales tax, but it may not be in all cases totally visible, particularly if the seller does not show the tax separately on the invoice.

**The Chairman:** Do you think that most people will show the tax or just build it into the price, especially when it comes to imported goods?

**Mr. Flexman:** That is one issue with which most businesses are wrestling. Certainly there is pressure at the inter-business transaction level. I think we will probably see as the more common route businesses show the tax extra. Most businesses will want to see that tax in order to claim the credit. At the retail level it is difficult to predict what will happen. It is my view that many businesses will choose to show the tax as extra, if they are able to do so. There may be practical problems in

**[Traduction]**

Dans le tableau suivant, nous exposons quelques-unes des différences entre les deux taxes. N'oublions pas qu'il s'agit de remplacer une taxe existante. Il faut donc se pencher sur les différences, et nous en énumérons un certain nombre ici. Évidemment, le taux est différent. Le taux général de la taxe fédérale de vente est de 13,5 p. 100 et s'applique la plupart du temps au niveau du fabricant. Le taux de la TPS est de 7 p. 100 et s'appliquera au niveau du consommateur. L'assiette de la taxe fédérale de vente n'englobe que les manufacturiers et certains grossistes importateurs, alors que la TPS s'appliquera à la majorité des entreprises. Autre différence importante, la taxe fédérale de vente s'applique essentiellement aux produits, alors que la TPS s'applique à la fois aux produits et aux services. Je crois qu'on a estimé que la taxe fédérale de vente n'affectait qu'environ un tiers des biens et services, alors que dans le cas de la TPS, ce sera dans les deux tiers.

Les produits et services ne sont pas tous taxés. Il y a des exemptions, et certains produits et services sont exonérés. Par conséquent, la base actuelle est de 100 p. 100. Avec la taxe fédérale de vente, il y a divers taux, alors qu'avec la TPS il y aura fondamentalement un taux unique de 7 p. 100 et, si vous voulez, un autre taux de 0 p. 100 pour les produits et services détaxés.

Nous avons parlé de visibilité. Au niveau du consommateur, la taxe fédérale de vente est totalement dissimulée. La TPS sera beaucoup plus visible.

**Le président:** Comment va-t-elle être plus visible?

**M. Flexman:** De deux façons. D'une part, la TPS apparaîtra sur la facture.

**Le président:** Conformément à la loi.

**M. Flexman:** Conformément à la loi, ou la facture précisera que la TPS a été incluse dans le prix. Donc la loi donnera le choix entre deux possibilités à la personne qui vendra des produits ou qui fournira des services.

**Le président:** Vous dites que la TPS sera visible. Certains d'entre nous estiment le contraire, car la loi précise que l'on peut soit l'ajouter à la facture, comme vous l'avez dit, soit l'inclure dans le prix. Si elle est incluse dans le prix, comment est-elle visible? Je ne vois pas comment vous pouvez parler de taxe visible.

**M. Flexman:** Elle l'est dans une certaine mesure. Elle est plus visible que la taxe fédérale de vente, mais elle ne sera peut-être pas totalement visible dans tous les cas, en particulier si le vendeur ne la fait pas apparaître séparément sur la facture.

**Le président:** Pensez-vous que la majorité des gens vont faire figurer la taxe ou vont simplement l'intégrer dans le prix, en particulier dans le cas de produits importés?

**M. Flexman:** C'est une question que posent la plupart des entreprises. Il y a évidemment des pressions au niveau des transactions inter-entreprises. Je pense que les entreprises choisiront généralement de faire figurer la taxe séparément. Elles voudront que son montant apparaisse clairement pour pouvoir réclamer le crédit. Au niveau de la vente au détail, il est difficile de prédire ce qui se passera. Je pense que de nombreux commerces choisiront de faire figurer la taxe séparément s'ils



[Text]

showing the tax extra in some cases. For example, some businesses may not have the proper point-of-sale equipment to show the tax on an invoice or sales receipt.

**The Chairman:** As one who has been in that kind of business all my life, I frankly do not see the kind of results that you are predicting.

**Senator Kelly:** Mr. Chairman, I would like to raise a couple of questions on the same issue. On the question of the relationship between the FST and the GST, one of the significant factors as between the FST and the GST is that any future changes to the GST would be much more visible than changes are presently under the manufacturers' sales tax.

**Mr. Flexman:** Are you looking for me to agree with that statement?

**Senator Kelly:** It seemed to be a point you made earlier.

**Mr. Flexman:** We are talking in degrees here. The GST will be more visible and certainly any rate change to the GST will be more visible to the consumer and the general population than we have seen with the FST.

**Senator Kelly:** With regard to the question about visibility raised by the chairman, I can say from my own perspective in businesses in which I am involved that I am very anxious to have the buyers of my products know how much tax is built into the price. I want my customers to realize, if they have an objection to the price I am asking, that I am not totally in control of that price. So it is important that my invoices show how much I am prepared to take but that I have to charge this much more. So I think the incentive to show the GST will be there.

**Mr. Flexman:** That is why I think that businesses that have the equipment and ability will have a bias toward showing the tax. We have one client that has actually indicated to their suppliers that they want the tax shown extra and have threatened that they may not pay invoices if the information does not appear. So you may find some policing on inter-business sales. Perhaps the problem Senator Buckwold is referring to is at the consumer level where you may not have the same leverage in the relationship. In some cases, it may be simpler for retailers just to show an all-inclusive price on the cash receipt as opposed to showing the GST. That is where there is more uncertainty as to where we will come out on this.

**Senator Kelly:** We all know how that is handled at fuel pumps. The tax is included in the price on the meter, and the plaque, in every case, is on each pump showing how much the price that shows on the meter is made up of tax and how much is actual product.

**Mr. Flexman:** Yes. When you get into making the decision, organizations obviously have a marketing bias to show the lowest price possible, and if the prices have gone up because of

[Traduction]

le peuvent. Dans certains cas, cela posera peut-être des problèmes pratiques. Par exemple, certains commerces ne seront peut-être pas équipés au point de vente du matériel nécessaire pour faire figurer la taxe sur une facture ou un récépissé de vente.

**Le président:** Moi qui a passé toute ma vie dans ce genre d'activité commerciale, je ne m'attends franchement pas du tout au genre de résultats que vous prévoyez.

**Le sénateur Kelly:** Monsieur le président, j'aimerais poser deux questions au même sujet. À propos de la comparaison entre le TFV et la TPS, l'une des différences marquantes entre ces deux taxes est que toute modification future de la TPS serait beaucoup plus visible que les modifications actuellement apportées à la taxe de vente des fabricants.

**M. Flexman:** Vous voulez que je vous dise que je suis d'accord?

**Le sénateur Kelly:** J'ai l'impression que c'est ce que vous avez dit tout à l'heure.

**M. Flexman:** Nous parlons ici de degrés. La TPS sera plus visible, et il est certain que toute modification apportée à la TPS sera plus visible pour le consommateur et pour la population en général que ce n'était le cas pour la TFV.

**Le sénateur Kelly:** En ce qui concerne cette question de visibilité soulevée par le président, je dois dire d'après mon expérience personnelle des affaires que je tiens vivement à ce que les acheteurs de mes produits soient informés du montant de la taxe qui s'ajoute au prix. Je tiens à ce qu'ils se rendent compte, s'ils ne sont pas d'accord avec le prix que je demande, que je ne contrôle pas entièrement ce prix. Il est donc important que mes factures montrent bien combien je suis prêt à demander et combien je suis obligé d'exiger en plus. Je pense donc que les hommes d'affaires seront incités à faire figurer le montant de la TPS.

**M. Flexman:** C'est pour cela que je disais que les commerces qui auront le matériel et les moyens auront plutôt tendance à faire figurer la taxe. Nous avons un client qui a en fait annoncé à ses fournisseurs qu'il exigeait que la taxe figure séparément et qui les a menacés de ne pas payer ses factures s'ils ne le faisaient pas. Par conséquent, il se pourrait qu'un certain ordre s'établisse automatiquement pour ce qui est des ventes inter-entreprises. Peut-être le sénateur Buckwold veut-il parler du problème qui risque de se poser au niveau de la vente au détail, où il n'y a pas les mêmes moyens de pression dans certains cas, et où il pourra être plus simple pour les détaillants d'inscrire un prix global sur le ticket de caisse plutôt que de faire apparaître la TPS. C'est là que les choses sont plus incertaines.

**Le sénateur Kelly:** Nous savons comment cela se passe aux pompes à essence. La taxe est incluse dans le prix indiqué à la pompe, et à chaque fois il y a une plaque sur la pompe qui donne le montant de la taxe et le prix du produit lui-même.

**M. Flexman:** Oui. Quand il faut choisir, les organisations ont tendance à essayer d'annoncer le prix le plus faible possible, et si le prix augmente pour des raisons extérieures, par



*[Text]*

external events like a tax being applied, then there is an incentive to try to show where it came from.

**Senator Kelly:** Where it belongs, yes.

**Mr. Flexman:** There are certainly biases, but you have to realize there are limitations as to what businesses can do in terms of adding things onto invoices and showing tax extra.

**The Chairman:** I still have to disagree with you, Mr. Flexman. It is quite true that it could be that, at the manufacturers' level, or even at the wholesale level, you may find taxes added. However, I would suggest to you that will be very difficult when it comes to imported goods, where the price is really a landed cost. I also suggest to you, as you intimated towards the end of your statement, that it may be difficult at the consumer level. Is that not the level we are interested in? We are interested in the price that ordinary Canadian consumers pay as they buy goods. You have indicated that that would be difficult. So I think we should be very clear. You have not convinced me that this is a visible tax. It is not.

**Mr. Flexman:** On the inter-business transfers, there is a concern about having the tax shown because of compliance, although if the businesses are involved in taxable activities, in many cases they will comply in order to recover the tax and they will need to know what it is. So there is certainly a need for visibility at that level as well. I think you are right that, at the consumer level, there are more issues. However, I still believe that many businesses will have a bias to show the tax extra.

**The Chairman:** I can see tax extra being charged on some very large, big-ticket items such as automobiles and refrigerators, but for the great bulk of Canadian goods sold across the counter, do you really think that the retailers will be able to figure out how much that tax is on an item worth \$3.95?

**Senator Nurgitz:** Mr. Chairman, they do it now with provincial sales tax, do they not?

**The Chairman:** That is comparing apples and oranges. It is right at the end there, and that is fine. If you want to move into that kind of a tax at the retail level, that is simple, but with this tax, you have got something going through a system.

The last questions I want to ask you is about the mark-ups that people take. In my experience, at the present time, your gross mark-up is usually on a landed cost, which includes the federal sales tax. Do you think merchants or retailers or wholesalers are going to change that system? Will they not still look at a landed cost and just add on their mark-up to the tax, which is the present system?

**Mr. Flexman:** I believe that if people do not understand how the new system works, there will be some situations where they mark up a price that includes GST, and they will get a credit for it. However, when we talk to our clients, we explain to them what the issue is because we think they will be making a

*[Traduction]*

exemple l'imposition d'une taxe, elles vont vouloir montrer d'où vient l'augmentation.

**Le sénateur Kelly:** La remplacer, c'est cela.

**M. Flexman:** Il y a certainement des partis pris, mais il faut reconnaître qu'il y a des limites à ce que les commerçants peuvent ajouter à leurs factures pour faire apparaître la taxe séparément.

**Le président:** Là encore, je dois m'inscrire en faux, monsieur Flexman. Certes, il est fort possible qu'au niveau du fabricant ou même au niveau du grossiste le montant de la taxe soit ajouté. Mais permettez-moi de vous dire que ce sera très difficile dans le cas des marchandises importées, où le prix sera en fait le prix de la marchandise rendue à destination. De plus, comme vous l'avez laissé entendre vers la fin de votre exposé, cela risque d'être difficile au niveau du consommateur. Or, n'est-ce pas cela qui nous préoccupe? Nous nous préoccupons du prix que vont payer les simples consommateurs canadiens. Vous nous avez dit que ce serait difficile. Disons donc les choses très clairement. Vous ne m'avez pas convaincu que cette taxe sera une taxe visible, car elle ne le sera pas.

**M. Flexman:** Pour les transferts inter-entreprises, on se préoccupe de la visibilité de la taxe pour des raisons de conformité, mais de toute façon si les entreprises ont des activités imposables, bien souvent elles se conformeront car elles auront besoin de connaître le montant de la taxe pour pouvoir la récupérer. Il y a donc un besoin de visibilité à ce niveau-là aussi. Je crois que vous avez raison de dire qu'il y aura plus de problèmes au niveau du consommateur. Mais je pense tout de même que de nombreux commerce auront tendance à vouloir faire figurer la taxe séparément.

**Le président:** Je vois très bien cela pour certains très gros achats d'un montant important, par exemple des automobiles ou des réfrigérateurs, mais vous croyez que pour l'énorme majorité des denrées canadiennes qui se vendent dans les magasins le commerçant sera en mesure de calculer le montant de la taxe sur un article à 3,95 \$ par exemple?

**Le sénateur Nurgitz:** Mais ils le font déjà avec la taxe de vente provinciale, non, monsieur le président?

**Le président:** Vous comparez des pommes et des oranges. C'est une taxe à la dernière étape, et cela ne pose pas de problème. Ce genre de taxe, qui intervient au niveau de la vente au détail, ne pose pas de problème, mais dans ce cas-ci, il y a toute une succession d'étapes.

Je voudrais vous poser une dernière question au sujet des marges des commerçants. Si je ne me trompe pas, à l'heure actuelle, la marge est habituellement calculée sur le coût rendu à destination, qui comprend la taxe fédérale de vente. Pensez-vous que les négociants, les détaillants ou les grossistes vont modifier ce système? Ne vont-ils pas continuer à calculer en fonction du coût rendu et simplement ajouter leur marge à la taxe, ce qui est le système actuel?

**M. Flexman:** Je crois que si les gens ne comprennent pas comment fonctionne le système, il arrivera que des commerçants prennent une marge sur un prix incluant déjà la TPS, et donc en bénéficient. Cependant, quand nous en parlons à nos clients, nous leur expliquons le problème car ce serait une

[Text]

pricing mistake if they do that. We get into some of the issues with respect to pricing. However, businesses do not generally have the ability to charge whatever they want with respect to their goods. So if they do make a pricing decision and do not react to changes, then I think they will, in the long run, lose profitability.

**The Chairman:** How are we going to determine it down through the line on imported goods, which represent a very large amount of consumer purchases in many aspects of the business world? Somebody imports cutlery from China; how is that going to be shown at the retail level? It seems to me, again as one who does this kind of thing, that your price includes the tax that you have paid, and it is going to be very difficult to keep separating it all through the system. Would you not agree, then, that most import goods will be tax-included?

**Mr. Flexman:** Are you speaking of GST?

**The Chairman:** Yes. I am speaking of the way it will go through the system.

**Mr. Flexman:** The system is designed so that, the GST will be added when the goods come into the country. So if you bring something into the country and it costs you \$100, and you have to pay some duty on it, which brings the price up to \$105, you will pay the GST on that amount if you are involved in a taxable activity, and then you will get it refunded as an input credit. You ask how businesses will keep track. Well, as long as they know how much GST they paid, then they will claim that as a refund. So, effectively, it nets itself out as you move through the distribution system.

**The Chairman:** I think we understand the system, but just in practice, as it works through the system, would you not agree that businesses will do what they do now? They will be selling at a tax-included price?

**Mr. Flexman:** I do not believe businesses will be selling goods between each other on a tax-included basis because of the necessity of the recipient of the goods to claim an input credit. So they will be putting pressure on their suppliers to price tax extra. As a supplier of goods, why not show a tax extra, if that is what my customers want? So I do not believe we are going to see much tax-included pricing between businesses. Businesses tend to have more sophisticated equipment so they should not have point-of-sale problems, or problems in adjusting their invoices, to the same extent.

**The Chairman:** What you are really saying is that, as goods go through the system, the tax would be visible, but as it hits the consumer level, then it would be much more difficult?

**Senator Simard:** No. I do not think he was saying that.

**Mr. Flexman:** I think it will be more difficult, but I still think there will be a bias, provided the business can handle, in

[Traduction]

erreur de tarification de procéder de cette façon-là. Nous essayons de leur expliquer les problèmes relatifs à la tarification. Toutefois, les entreprises ne sont généralement pas en mesure de demander n'importe quel prix pour leurs produits. Par conséquent si elles décident de leurs prix sans réagir aux changements, je crois qu'à long terme, leur rentabilité diminuera.

**Le président:** Comment allons-nous déterminer cela sur les produits importés qui représentent une grande partie des achats des consommateurs dans de nombreux domaines? Quelqu'un importe des couverts de Chine; comment cela se traduira-t-il au niveau du détail? Il me semble, à moi qui fais ce genre de chose, que le prix inclut la taxe que vous avez payée et qu'il sera très difficile de continuer à faire la distinction tout le long de la chaîne. Ne croyez-vous pas que la taxe sera incluse dans le prix de la plupart des produits d'importation.

**M. Flexman:** Parlez-vous de la TPS?

**Le président:** Oui. Je parle de la façon dont elle se retrouve dans le système.

**M. Flexman:** Le système est conçu de telle façon que le TPS est ajoutée lorsque les produits entrent au Canada. Si vous importez un article qui vous coûte 100 \$, et que vous avez des droits de douane à payer, qui portent le prix à 105 \$, vous paierez la TPS sur ce montant si vous avez une activité taxable, et vous obtiendrez ensuite un remboursement sous forme de crédit pour intrants. Vous voulez savoir comment les entreprises pourront s'y retrouver. Eh bien, du moment qu'elles savent combien elles ont payé en TPS, elles pourront demander à être remboursées de ce montant. Donc, effectivement, l'équilibre se rétablit au fur et à mesure que l'on avance dans le système de distribution.

**Le président:** Je crois que nous comprenons le système, mais sur le plan pratique, ne croyez-vous pas que les entreprises continueront à procéder comme elles le font maintenant? Elles vendront à un prix incluant la taxe?

**M. Flexman:** Je ne crois pas que les entreprises se vendront entre elles des articles dont le prix inclut la taxe parce que celui qui reçoit le produit doit demander un crédit pour intrants. Les entreprises insisteront donc auprès de leurs fournisseurs pour que le prix de la taxe soit à part. Pourquoi le fournisseur ne voudrait-il pas faire apparaître le prix de la taxe séparément, si c'est ce que ses clients lui demandent? Je ne pense donc pas qu'il y aura beaucoup de prix incluant la taxe dans les transactions entre entreprises. Celles-ci ont en général un équipement plus élaboré de sorte qu'elles ne devraient pas avoir de problèmes au niveau des points de vente ou de difficultés à ajuster leurs factures en conséquence.

**Le président:** Vous voulez donc dire que la taxe serait visible, tant que les articles progressent dans le système mais que ce serait beaucoup plus difficile, une fois arrivé au niveau du consommateur?

**Le sénateur Simard:** Non. Je ne crois pas que ce soit ce qu'il a dit.

**M. Flexman:** Ce sera sans doute plus difficile, mais je continue à penser que la préférence ira vers les prix n'incluant pas



*[Text]*

a practical or mechanical sense, towards prices on a GST-extra basis.

**Senator Anderson:** Years ago, there was a federal sales tax at the retail level. How inclusive was that? What did it take in?

**Mr. Flexman:** I am not aware that there was a federal sales tax at the retail level.

**Senator Anderson:** This is a long time ago. When someone came in for \$100 worth of lumber, there was 7 or 8 per cent federal sales tax. Wholesalers did not pay it. It was on the retail level, I am sure. You do not remember that?

**Mr. Flexman:** I am not aware of it. It may have been before my time.

**Senator Anderson:** It was definitely before your time. At that time, I remember it was no problem to add on the 7 per cent, and they did not have machines to do it. It was just a matter of 7 per cent of a certain amount, and that was it.

**Mr. Flexman:** One of the problems with the GST that has to be dealt with is the issue that you do have two taxes at the retail level, and that may be one of the issues that Senator Buckwold is getting at. However, when we look at GST in isolation, you are right, applying a tax at the retail level is not an insurmountable challenge.

**Senator Anderson:** No.

**Senator Simard:** To summarize, Mr. Flexman, you are saying that competition should dictate the type of pricing or the amount on the invoice, both for the supplier and the buyer, and finally the invoice to the customer at the retail level? Competition will dictate, first, that the 13.5 per cent tax has been removed and the price reduced accordingly, and secondly, if there is a 7 per cent tax, that it will be shown?

**Mr. Flexman:** You have raised two issues, one is the removal of the federal sales tax and whether that will be visible. I will leave that for a moment.

On the issue of visibility of the GST, where two businesses are dealing with each other, there is no disincentive to show the tax. One party needs it to get the credit; the other party wants to show it because it does not want it to be shown as part of the price, or it does not want to accept responsibility for price increases as a result of the tax. I think there is a dual objective in showing the tax on those invoices.

I would be surprised if there would be much tax-included pricing on businesses that are selling to other businesses at the wholesale and manufacturing level. We already see that there is federal sales tax extra pricing as well. There are a number of industries and businesses that already price federal sales tax extra, yet there is no obligation for them to do so under the current legislation.

**Senator Simard:** So for the first time imported goods and Canadian goods will be treated on the same basis when it comes to determining the final price and adding on the 7 per cent goods and services tax and the provincial sales tax.

*[Traduction]*

la TPS, ce que les entreprises peuvent parvenir à faire, sur le plan pratique ou mécanique.

**Le sénateur Anderson:** Il y a des années, il y avait une taxe fédérale de vente au niveau du détail. Était-elle incluse? Que comprenait-elle?

**M. Flexman:** Je ne crois pas qu'il y ait eu de taxe de vente fédérale au niveau du détail.

**Le sénateur Anderson:** C'était il y a longtemps. Lorsque quelqu'un venait chercher 100 \$ de bois, il y avait 7 ou 8 p. 100 de taxe de vente fédérale. Les grossistes ne la payaient pas. C'était seulement au niveau du détail, j'en suis certaine. Vous ne vous en souvenez pas?

**M. Flexman:** Je ne suis pas au courant. C'était peut-être avant mon époque.

**Le sénateur Anderson:** C'était certainement avant votre époque. Je me souviens qu'à ce moment-là, il n'y avait aucun problème à ajouter les 7 p. 100, alors que l'on n'avait pas de machines pour le faire. Il suffisait de calculer 7 p. 100 d'un certain montant, et c'était tout.

**M. Flexman:** L'un des problèmes qui doit être réglé avec la TPS est celui des deux taxes au niveau du détail, et c'est peut-être là que voulait en venir le sénateur Buckwold. Cependant, si l'on examine la TPS isolément, vous avez raison, ce n'est pas une tâche insurmontable de calculer une taxe au niveau du détail.

**Le sénateur Anderson:** Non.

**Le sénateur Simard:** Pour résumer, monsieur Flexman, vous trouvez que la concurrence devrait dicter le type de tarification ou le montant sur la facture, aussi bien pour le fournisseur que pour l'acheteur, et finalement déterminer la facture payée par le client au niveau du détail? La concurrence obligera les entreprises, premièrement, à réduire leurs prix de 13,5 p. 100, c'est-à-dire du taux de la taxe qui a été supprimée, et, deuxièmement, à faire figurer la taxe de 7 p. 100, s'il y a lieu?

**M. Flexman:** Vous avez soulevé deux questions, d'une part le retrait de la taxe de vente fédérale, de l'autre sa visibilité. Laissons cela quelques instants.

Pour ce qui est de la visibilité de la TPS, lorsque deux entreprises négocient entre elles, rien ne les incite à ne pas faire figurer la taxe. L'une en a besoin pour obtenir le crédit et l'autre veut la montrer car elle ne veut pas que la taxe ait l'air de faire partie du prix, ou tout au moins accepter la responsabilité de l'augmentation de prix due à la taxe. Il y a donc deux raisons de faire figurer la taxe sur ces factures.

Je serais étonné de voir beaucoup de prix incluant la taxe dans les transactions entre les entreprises au niveau du gros et de la fabrication. Nous voyons déjà que la taxe de vente fédérale n'est pas incluse dans le prix. Un certain nombre d'entreprises et d'industries facturent déjà la taxe de vente fédérale à part, alors que la loi actuelle ne les oblige nullement à le faire.

**Le sénateur Simard:** Donc, pour la première fois, les produits importés et les produits canadiens seront traités de la même façon pour le calcul du prix final et l'ajout de la taxe sur



[Text]

**Mr. Flexman:** The design of the tax as it affects imports is that it should be on an even playing field, if you like, with domestic production.

**Senator Simard:** And this will be the first time for that.

**Mr. Flexman:** Yes.

**The Chairman:** Is it complicated by the provincial sales tax being added onto the federal sales tax insofar as visibility is concerned? Do you see that as being a problem?

**Mr. Flexman:** Yes, I think that is one of the practical problems when you actually come down to showing the tax. If you are a retailer and somebody brings something to the check-out counter, you have a price that is tax extra—it does not include the GST or any provincial sales tax that may be applicable. So at the check-out counter you must be able to add the GST as well as the provincial retail sales tax. So there is an issue as to whether the point-of-sale equipment can deal with that. Many of the cash register companies are now reprogramming their cash registers and trying to find equipment that can deal with the calculation of both taxes.

One further complication is that to date the provinces have taken different perspectives on how the provincial sales tax will be calculated when there is GST on a good; two provinces have announced that they will not include the GST in their tax base; four other provinces have announced that they will; there are a number of provinces which have not indicated which way they will go. So already we have different methods of calculation at the retail check-out counter.

**The Chairman:** I am sure we will hear more about this before we are finished.

**Mr. Flexman:** One of the other points raised was the issue of exports. The FST attempts to remove tax on exports by providing a number of exemptions on the purchase of goods. However, there is some indirect tax that is found in exports. Under the GST, theoretically, there is to be no tax on exports.

We have already talked briefly about the issue of imports and a bias towards imports under the current federal sales tax respecting certain manufacturing sectors, and the GST is to put that on a level playing field.

Finally, the FST is a single-staged tax; it is applied at one level, whereas the GST is a multi-stage tax applied as goods or services move through the various stages of production.

**Senator Austin:** One of the defenders of the GST would have put in the left-hand column for the federal sales tax that it has created an underground economy of considerable magnitude that is growing and prospering outside of the tax system. I am referring to a speech given in the Senate.

Is that your impression of what has happened with the federal sales tax and the manner in which it applies?

**Mr. Flexman:** I am not aware of any increase or decrease in the underground economy as a result of the federal sales tax. I think Revenue Canada might have a better grasp of that. The

[Traduction]

les produits et services de 7 p. 100 et de la taxe de vente provinciale.

**M. Flexman:** En ce qui concerne les importations, la taxe est conçue de façon à les mettre à égalité, si vous voulez, avec la production domestique.

**Le sénateur Simard:** Et ce sera la première fois.

**M. Flexman:** Oui.

**Le président:** Le fait que la taxe de vente provinciale s'ajoute à la taxe de vente fédérale complique-t-il encore la situation en ce qui concerne la visibilité? Pensez-vous que ce soit un problème?

**M. Flexman:** Oui, c'est l'un des problèmes pratiques qui se posent lorsque l'on veut faire apparaître la taxe. Chez un détaillant, si quelqu'un apporte un article à la caisse, le prix n'inclut pas la taxe. Il n'inclut ni la TPS, ni la taxe de vente provinciale applicable. Il faut donc, à la caisse, ajouter la TPS ainsi que la taxe de vente provinciale. La question est donc de savoir si les points de vente ont l'équipement nécessaire pour réaliser cela. De nombreux fabricants de caisses enregistreuses reprogramment actuellement leurs produits et essaient de trouver du matériel qui puisse calculer les deux taxes.

Autre complication, les provinces ont jusqu'ici adopté des point de vue différents sur la façon dont la taxe de vente provinciale serait calculée lorsque la TPS s'appliquerait à un article; deux provinces ont annoncé qu'elles n'incluraient pas la TPS dans leur base de taxe; quatre autres provinces ont annoncé qu'elles l'incluraient et plusieurs autres ne se sont pas encore prononcées. Nous avons donc déjà des méthodes de calcul différentes aux caisses au niveau du détail.

**Le président:** Je suis sûr que nous n'avons pas fini d'en entendre parler.

**M. Flexman:** Il y a aussi la question des exportations. Avec la TFV, on essaie de supprimer les taxes sur les importations en accordant un certain nombre d'exemptions pour l'achat de denrées. En revanche, il y a des taxes directes sur les exportations. En théorie, avec la TPS, les exportations ne seront plus taxées.

Nous avons déjà abordé brièvement la question des importations et souligné que la taxe fédérale de vente actuelle avait tendance à favoriser les importations dans certains secteurs manufacturiers, et que la TPS allait rétablir l'équilibre.

Enfin, la TFV est une taxe qui s'applique à un seul niveau, alors que la TPS est une taxe multi-stades qui s'appliquera aux diverses étapes de la production de bien ou de services.

**Le sénateur Austin:** L'un des défenseurs de la TPS aurait mentionné dans la colonne de gauche que la taxe fédérale de vente a suscité une économie souterraine de grande envergure qui prospère en marge du système fiscal. Je fais allusion à un discours au Sénat.

Avez-vous l'impression que c'est effectivement ce qui s'est passé avec la taxe fédérale de vente et son application?

**M. Flexman:** Je ne sais pas si la taxe de vente a fait augmenter ou diminuer l'économie souterraine. J'imagine que Revenu

[Text]

client base I deal with does not display those kinds of tendencies.

**Senator Austin:** It does not create an underground economy insofar as you are aware?

**Mr. Flexman:** That is correct.

**Senator Austin:** I will have to ask the individual in question privately what he meant by his remarks.

**Senator Kelly:** I would like to answer Senator Austin now, because I believe he was referring to a speech I made.

I was not saying that the underground economy was created as a result of the federal sales tax; I was saying that the GST, because it is multi-staged, will have the effect of eroding that underground economy. I say that because a man who is fixing a house in exchange for something will have to buy material on which he will have to pay the GST. The only way he will recover that is if he passes it on. He can decide to swallow it and stay in the underground economy, but it will cost him 7 per cent every time he does that. That was my point.

**Senator Austin:** I think it is a highly debatable point because I believe there are some serious concerns that the GST will, itself, create an enormous underground economy, particularly on the services side. We have had representations from people who provide services indicating that they believe that the incentive will be created to evade these taxes by going to cash arrangements and barter arrangements.

At a later time, Senator Kelly, we can compare incentives to the underground economic development.

If the witness has a comment, I would be happy to hear it.

**Mr. Flexman:** I think it is a debatable issue. I think I have to come back to what does happen under the FST and what will happen under the GST: Will evasion or the potential for evasion increase or decrease? I think a number of people have expressed that the GST should be better at combatting evasion because of the linkage in terms of claiming input credits. I think there are a couple of issues that you must be aware of when you look at that statement. I do not think anybody knows for sure what will happen. The first comment I would make is that the linkage does help.

Respecting services, there may not be much in the way of credits to be claimed and, therefore, an incentive to comply. So there may be certain sectors in which the incentive to claim credits does not exist.

Another issue you should bear in mind is that a federal sales tax primarily deals with the taxation of goods. Now GST expands the tax base to include services. If you are talking about services with respect to evasion, you also have to think about how a tax at the manufacturers' level deals with the taxation of services. It would be extremely difficult. Although we may see that there is more difficulty applying a tax to services and that there may be some avoidance of that tax, we also have to look at the fact that perhaps GST is a superior tax to

[Traduction]

Canada a une meilleure idée de la question. La clientèle avec laquelle je fais affaire ne manifeste pas ce genre de tendances.

**Le sénateur Austin:** À votre connaissance, cette taxe n'a pas créé d'économie souterraine?

**M. Flexman:** C'est exact.

**Le sénateur Austin:** Il va falloir que je demande en privé à l'auteur de cette remarque ce qu'il voulait dire exactement.

**Le sénateur Kelly:** J'aimerais répondre immédiatement au sénateur Austin, car je crois que c'est à un de mes discours qu'il fait allusion.

Je n'ai pas dit que la taxe fédérale de vente avait créé une économie souterraine; j'ai dit que la TPS, qui est une taxe multi-stades, fera régresser cette économie-là. En fait, quelqu'un qui réparera une maison en échange contre autre chose devra acheter du matériel sur lequel il paiera la TPS. La seule façon de récupérer ce montant serait de le répercuter. Il pourra décider de l'absorber et de continuer à fonctionner dans une économie parallèle, mais cela lui coûtera 7 p. 100 de plus à chaque fois qu'il le fera. Voilà ce que j'ai voulu dire.

**Le sénateur Austin:** Je crois que c'est un argument hautement contestable car il est fortement question que la TPS elle-même entraîne la création d'une gigantesque économie souterraine, notamment dans le domaine des services. Des témoins de ce secteur nous ont dit qu'à leur avis cette taxe inciterait de nombreuses personnes à frauder le système en se faisant payer de la main à la main ou en faisant du troc.

Nous pourrions revenir plus tard, sénateur Kelly, sur la comparaison des incitations à la création d'une économie souterraine.

Si le témoin a un commentaire là-dessus, j'aimerais bien l'entendre.

**M. Flexman:** Je crois que c'est une question discutable. Il faut revenir à la comparaison entre ce qui va se passer avec la TPS par rapport à ce qui se passe avec la TFPV: est-ce que la fraude ou le potentiel de fraude va augmenter ou diminuer? De nombreuses personnes ont dit que la TPS permettrait de mieux contrer la fraude du fait de l'enchaînement des demandes de crédit pour intrants. Je crois qu'à cet égard il faut être conscient de deux choses. En fait, personne ne sait exactement ce qui va se passer. En premier lieu, je dirais que cet enchaînement sera effectivement un facteur favorable.

Mais dans le secteur des services, il n'y aura pas tellement de crédits à réclamer, et par conséquent pas tellement d'incitation à se conformer à la règle. Donc, dans certains secteurs, l'incitation que constitueront les demandes de crédit n'existera pas.

N'oubliez pas non plus qu'une taxe fédérale de vente s'applique essentiellement aux produits. Nous passons maintenant à une taxe qui va inclure les services. Si vous parlez de fraude au niveau des services, il faut aussi vous demander comment une taxe au niveau des fabricants peut s'appliquer aux services. Ce serait extrêmement difficile. Ce sera peut-être plus difficile effectivement d'appliquer la taxe aux services, et il y aura peut-être une certaine fraude, mais il faut quand même se dire que la TPS sera peut-être un meilleur moyen de lutter contre



[Text]

combat any incentive to evade. However, that concern will always exist. The last comment I would make—

**The Chairman:** Before you leave that topic—

**Senator Austin:** Are you leaving that?

**Mr. Flexman:** No. The last comment I would make is that no one knows for sure what happens in the underground economy. If we did, we would tax it; but the experience of other countries, which have introduced a multi-stage tax after having a single-stage tax, indicated that the number of registrants, based on their income tax rolls, was much greater than they had projected, as was the revenue take. You might want to assume that that meant that people had come out of the underground economy and complied with the new tax. That may have been an indirect result, but that has been the experience of other countries in introducing taxes of this type.

**The Chairman:** If it is going to be so easy to make sure that everything is legitimate and the underground economy will not be as active, why is the government hiring several thousand policemen to see that the tax is properly accounted for?

**Senator Perrault:** Ex-RCMP.

**Senator Simard:** I do not think we should overdramatize that.

**Mr. Flexman:** Perhaps we can get into the issue of administration. First, the reason why many more Revenue Canada officials will be needed for this tax is that we are talking about a much broader base with many more people involved—1.5 million tax collectors versus 75,000. There is no doubt that more paper, compliance, forms and administration will accompany this tax.

**The Chairman:** I am sure we will hear more about that, too.

**Senator Kirby:** What would motivate the underground economy to come out from being underground? Historically, additional taxation worldwide has had the opposite effect. It induces people into a variety of cash and barter arrangements or to exchange of favours to avoid the tax. Why do you think more people elsewhere have come out to pay the tax?

**Mr. Flexman:** There are some situations in which it makes businesses more visible because of the linkage. I will give you an example. If I am buying from you and you want to be invisible to the tax system, either for income tax purposes or for GST, I would like to receive an input credit in respect of any tax you might charge me. I will want your registration number, and if you do not have a registration number, I will wonder why because you are supposedly a legitimate business. There will be some legitimacy established by having a registration number, which will also make you visible to the tax authorities. It does not necessarily mean that you will be visible with respect to that transaction, unless that is looked at more carefully on an audit, but the fact that you then become visible allows the government to look at you more carefully. It is going to be difficult for you to remain completely invisible if you are dealing with other businesses.

[Traduction]

les incitations à la fraude. Néanmoins, le doute demeurera toujours. Mon dernier commentaire. . .

**Le président:** Avant de quitter le sujet. . .

**Le sénateur Austin:** Vous changez de sujet?

**M. Flexman:** Non. En dernier lieu, je voulais simplement dire que personne ne sait exactement ce qui se passe dans l'économie souterraine. Si nous le savions, nous la taxerions; mais dans les autres pays qui ont opté pour une taxe multi-stades après avoir eu un régime de taxe unique, le nombre d'inscrits d'après les registres du fisc a été beaucoup plus important que prévu, de même que les rentrées fiscales. On peut penser que cela signifie que les gens sont sortis de l'économie souterraine pour se conformer à la nouvelle taxe. C'est peut-être un résultat indirect, mais c'est en tout cas ce qui s'est passé dans les autres pays ayant opté pour ce genre de fiscalité.

**Le président:** S'il est aussi facile de tout ramener dans le droit chemin et de couper les ailes à l'économie souterraine, pourquoi le gouvernement est-il en train d'engager des milliers de policiers pour veiller au bon fonctionnement de la taxe?

**Le sénateur Perrault:** Ex-GRC.

**Le sénateur Simard:** Ne dramatisons pas.

**M. Flexman:** Nous pourrions peut-être passer à la question de l'administration. Premièrement, si Revenu Canada va avoir besoin de beaucoup plus d'agents pour cette taxe, c'est parce qu'elle va s'appliquer à une assiette et à un public beaucoup plus vastes. Elle va être perçue par un million et demi de personnes au lieu de 75 000. La taxe va évidemment signifier plus de paperasse, plus de contrôles, plus de formulaires et plus d'administration.

**Le président:** Nous allons certainement en entendre reparler.

**Le sénateur Kirby:** Pourquoi l'économie souterraine serait-elle incitée à sortir de la clandestinité? Historiquement, dans le monde entier, en ajoutant de nouvelles taxes on a obtenu l'effet inverse. On pousse au contraire les gens à faire toutes sortes de transactions en espèces et de troc ou d'échanges de faveurs pour éviter la taxe. D'où sortez-vous que les gens dans les autres pays ont décidé de payer cette taxe?

**M. Flexman:** Dans certains cas, les transactions commerciales sont plus visibles à cause de l'enchaînement. Je vous donne un exemple. Si je vous achète quelque chose et que vous voulez demeurer invisible pour le fisc, qu'il s'agisse des impôts ou de la TPS, je vais vouloir réclamer mon crédit pour intrants pour tous les montants de taxe que vous allez me facturer. Je vais avoir besoin de votre numéro d'inscription, et si vous n'en avez pas, je vais me demander pourquoi, puisque vous êtes censé être un commerçant légitime. Votre légitimité sera établie au moyen du numéro d'inscription, qui vous rendra en même temps visible pour le fisc. Cela ne signifie pas nécessairement que vous serez visible pour cette transaction, sauf si un vérificateur l'étudie de plus près, mais comme vous serez plus visible, le gouvernement pourra vous surveiller de plus près. Si vous faites affaire avec d'autres entreprises, vous aurez beaucoup de mal à demeurer totalement invisible.



[Text]

**Senator Kirby:** Do you think that is why the government went to a multi-stage tax rather than a single-stage tax? In other words, it induces everyone to tell on their neighbours; if they want to get a credit for the input tax, they want to ensure that anyone they are dealing with has a number.

**Mr. Flexman:** I do not believe that is one of the major advantages of going to a GST. It is an issue that has been discussed at great length as being an advantage. I think it is debatable as to how much more of the underground economy may be swept in.

**Senator Kirby:** If you go to a GST by having a tax at the end of the chain as opposed to a multi-stage tax—

**Mr. Flexman:** That would be a retail sales tax.

**Senator Kirby:** Right. My question is: Why do you think a multi-stage tax was chosen rather than a retail tax?

**Mr. Flexman:** There are a number of points on which I made some notes. Evasion is one of the issues that is often talked about, but, as I said, that is debatable. There are some issues you must bear in mind when you look at the question of collecting the tax. When we look at collecting a retail sales tax, we are collecting it from businesses that are at the end of the chain, which tend to be smaller in size and probably more unreliable in terms of their cash systems and their ability to remit the tax. By leaving the collection to that final stage you risk losing all of the tax; whereas with the linkage at least you have a tie-in as the goods and services move through the different levels. However, as I said, I do not think that is the reason for a GST because it is debatable as to how much you will garner out of the black economy, if you like.

The main issue is the tax cascading problem. If you apply the tax at the retail or final level, many of the purchases that are made by other businesses at that level then become input, costs or expenditures. If there is tax on that at the retail level, it gets built into the costs and effectively is taxed again. That means you have amounts coming back through the chain, so the overall tax that is taken now is not a fixed per cent, it can vary depending on how many levels and where businesses buy their goods and services. That does not seem common, but if you look at the experience of some of the taxing regimes, approximately one-third of the tax that is collected at the retail level is collected from other businesses which should have been exempted. That is true even with a system that has already provided a number of exemptions to business purchasers. That is the major reason for looking at a multi-stage tax. It will allow businesses not to have the taxes cascaded through the system.

We have to remember that we are moving from a tax that would primarily tax goods to a tax that is now going to include services; so the statistics I provided to you relate to a system at the provincial level that primarily taxes goods. Now we are

[Traduction]

**Le sénateur Kirby:** Vous pensez que c'est pour cela que le gouvernement a opté pour une taxe multi-stades plutôt qu'une taxe à une seule étape? Autrement dit, c'est une façon d'inciter les gens à dénoncer leurs voisins; s'ils veulent un crédit pour intrants, ils vont vouloir que tous les gens avec qui ils font affaire soient inscrits.

**M. Flexman:** Je ne pense pas que ce soit l'un des principaux avantages de l'adoption d'une TPS. C'est une question dont on a beaucoup parlé, en soutenant qu'il s'agit d'un avantage. C'est contestable, à mon avis, car on risque de voir se développer une économie parallèle de plus en plus importante.

**Le sénateur Kirby:** Si on applique une TPS en percevant une taxe au bout de la chaîne par opposition à une taxe multi-stades...

**M. Flexman:** Il s'agirait d'une taxe de vente au détail.

**Le sénateur Kirby:** C'est exact. Voici ma question: Pourquoi, selon vous, a-t-on choisi une taxe multi-stades plutôt qu'une taxe sur les ventes au détail?

**M. Flexman:** J'ai pris quelques notes sur un certain nombre de points. L'évasion fiscale est une des questions qui revient souvent sur le tapis mais, je le répète, c'est contestable. Il y a certaines questions qu'il ne faut pas perdre de vue lorsqu'on examine le système de perception de la taxe. Par exemple, s'il s'agit d'une taxe sur les ventes au détail, celle-ci est perçue auprès des entreprises qui se trouvent au bout de la chaîne, et qui sont en général moins importantes et sans doute moins fiables pour ce qui est de leur système de trésorerie et de leur capacité de verser la taxe. Si on ne perçoit la taxe qu'à cette étape finale, on risque de ne recouvrer aucune taxe; tandis que s'il existe un rapport, il est possible de suivre les différentes étapes par franchissement des produits et services. Toutefois, je le répète, ce n'est pas la raison qui justifie une TPS, car il y a lieu de se demander combien on pourra récupérer auprès de l'économie clandestine, si vous voulez.

L'effet de cascade de la taxe constitue le principal problème. Si l'on perçoit la taxe sur les ventes au détail, soit au dernier palier, bon nombre d'achats effectués par d'autres entreprises à ce niveau sont alors transformés en intrants, en dépenses ou en coûts. Si une taxe s'applique au niveau du détail, elle est intégrée dans les coûts et il y a donc une double taxation. Autrement dit, certains montants sont recouverts aux différentes étapes de la chaîne, de sorte que la taxe globale prélevée en ce moment ne représente pas seulement 1 p. 100, mais elle peut varier selon le nombre de paliers franchis et les fournisseurs auxquels les entreprises achètent leurs produits et services. Ce genre de chose n'est apparemment pas fréquente, mais si l'on examine l'expérience de certains régimes fiscaux, environ un tiers de la taxe perçue au niveau de détail est versé par d'autres entreprises qui auraient dû être exonérées. C'est ce qui se passe même dans un régime fiscal qui a déjà accordé certaines exonérations aux entreprises acheteuses. C'est la principale raison qui justifie une taxe multi-stades. Celle-ci permettra aux entreprises d'éviter l'effet de cascade de la taxe.

Il ne faut pas oublier que nous passons d'une taxe qui s'appliquait essentiellement aux produits à une taxe qui visera désormais aussi les services; les statistiques que je vous ai fournies correspondent donc à un régime fiscal provincial en vertu

*[Text]*

talking about taxing services. Services are involved more in business inputs than are goods. Goods tend to follow a certain distribution pattern as they move from a resource to manufacturing and distribution to the consumer. Services are much different in that many businesses provide services both as business inputs and at the consumer level. Once you introduce the equation of services into being part of the tax base, then you will have more of a problem with cascading. That is why providing for some relief from businesses through a credit mechanism is superior to applying the tax at the retail level.

It involves less distortion in the final price because now, with the credits, you have a uniform tax rate. Whatever rate has been set—7 per cent is the proposed rate—would then be the final amount. You would not have other taxes cascaded. One other issue relates to imports, which will be taxed when they come into the country as opposed to waiting until those goods reach the retail level before they are taxed.

I think all of these issues are reasons why the government is favouring a GST over just taxing at the retail level.

**Senator Austin:** If I may, I will go back to one aspect of your answer, which I think really started this discussion. My concern is still in the area of tax evasion, largely with respect to services. It is a different question in terms of goods and the passage of goods up and down the chain, but in terms of services we have seen internationally and, to a smaller extent in Canada, the effects of barter or contra practices. It takes very little imagination to envision that there will be an encouragement of the attempt at neutral balancing between various players. This will not be a legal activity but will be an activity that is part of the grey economy.

The problem with that, if you accept that that will be a whole new experience for Canadian taxpayers and that they will weigh what they do according to their own views of morality and integrity, is that numbers of them will be attempted to behave in ways in which up until now they have not been tempted to behave. That is the concern for me with respect to the public policy of this particular legislation.

I would like to see, as the examination of the committee continues, whether my concerns are real. I would really believe that a policy that set conditions under which Canadian public morality declined would be very much against the public interest.

**Mr. Flexman:** If I could make one comment, I do not have an answer to what might happen with respect to the GST and the underground economy. I think that what you have to do is look at whether there is a better way to ensure compliance. If the decision is made to tax services, to bring them into the taxing net as a policy matter, then I suppose the issue is to find the best way possible to ensure that there is compliance within that sector. I think there are some issues that you as a commit-

*[Traduction]*

duquel ce sont essentiellement les produits qui sont taxés. Nous parlons maintenant de taxer les services, lesquels comptent plus dans les intrants d'entreprise que les produits. Les produits suivent en général un certain schéma de distribution, passant d'une ressource dans le secteur de la fabrication à un produit de distribution pour le consommateur. Les services sont très différents dans la mesure où bon nombre d'entreprises fournissent des services tant au titre d'intrants qu'au niveau du consommateur. Lorsqu'on commence à calculer les services dans le cadre de l'assiette de la taxe, l'effet de cascade devient de plus en plus visible. C'est pourquoi il vaut mieux offrir un allègement aux entreprises par le biais d'un système de crédit de taxe que de percevoir la taxe au niveau des ventes au détail.

Cela minimise les écarts de prix au dernier palier puisque désormais, grâce aux crédits, la taxe est uniforme. Quel que soit le taux fixé—on propose une taxe à 7 p. 100—ce sera le taux définitif. Il n'y aura pas d'autres taxes qui s'appliquent en cascade. Un autre problème est celui des produits d'importation, qui seront taxés dès leur entrée dans le pays, au lieu d'attendre que les marchandises en question parviennent aux détaillants avant de percevoir la taxe.

Toutes ces questions expliquent pourquoi le gouvernement préfère un système de TPS à une taxe perçue au niveau des ventes au détail.

**Le sénateur Austin:** Si vous le permettez, je voudrais revenir sur un élément de votre réponse, qui a d'ailleurs déclenché cette discussion. Je me préoccupe toujours de l'évasion fiscale, surtout en ce qui a trait aux services. Ce n'est pas la même chose lorsqu'on vend des produits qui franchissent les différentes étapes de la chaîne, mais pour ce qui est des services, nous avons pu constater au niveau international et, dans une moindre mesure, au Canada, l'incidence des pratiques de troc ou de contrepartie. Il ne faut pas beaucoup d'imagination pour comprendre que les divers intervenants seront de plus en plus enclins à en arriver à une taxe neutre. Il ne s'agira pas d'une activité licite, mais d'une activité qui s'exercera dans le cadre de l'économie parallèle.

Le problème, si l'on part du principe qu'il s'agira d'une toute nouvelle expérience pour les contribuables canadiens et qu'ils agiront en fonction de leur propre perception de la moralité et de l'intégrité, vient de ce qu'un grand nombre d'entre eux seront tentés de se comporter comme ils ne l'ont jamais fait jusqu'ici. C'est cet aspect de la politique gouvernementale découlant du projet de loi à l'étude qui m'inquiète.

Je voudrais savoir, alors que le Comité poursuit son étude, si mes préoccupations sont justifiées. J'ai tendance à croire qu'une politique qui crée un climat dans lequel l'intégrité des Canadiens va diminuer nuira fortement à l'intérêt public.

**M. Flexman:** Si vous me permettez une remarque, je ne peux pas vous dire ce qui se passera quant à l'incidence de la TPS sur une éventuelle économie clandestine. Il faut examiner la question pour déterminer s'il existe un meilleur moyen de faire observer les nouvelles règles. Si l'on décide de taxer les services, de les inclure dans l'assiette de la taxe en vertu de la politique en vigueur, je suppose qu'il faudra trouver la meilleure façon possible de faire en sorte que ce secteur observe les



[Text]

tee should be dealing with. I think most of these involve smaller business. I do have one comment, and perhaps we can get into this a little later. I think if you create too much of a compliance and administrative problem for smaller businesses, then you may push them closer to the frustration level and to non-compliance. I think the idea is to design as good a tax as possible to ensure compliance. I am not sure there are a lot of better alternatives other than making the tax better for small businesses, who may choose not to comply if they feel the tax is too complicated.

**Senator Austin:** I think that is a valid remark. I think all of us will remember the small business revolt in this country. Governments were busy trying to design simpler systems for paper pushing. In fact, in the early 1980s when the Liberals were in power, it was one of the prime political thrusts of the Conservative opposition to simplify life for the small business community. I am sure the Conservatives would want to be consistent in terms of this legislation.

**Mr. Flexman:** As I said, at some juncture I think we should explore that. I think that is an issue with respect to this tax.

**Senator Anderson:** As far as services are concerned, the taxpayers will get a rebate on the costs that go into the services, will they not?

**Mr. Flexman:** Yes. Services will be treated like any other business. If they pay GST, then they will get a credit as long as they are involved in a taxable activity.

**Senator Anderson:** They will have to work out the cost. It will only be the labour that will actually be taxed?

**Mr. Flexman:** Yes; if you are looking at the final sector at the retail level, of course, services have much more value added in terms of labour because of the nature of the business versus somebody selling goods. Because there is more value added, there may be more incentive to avoid the tax as opposed to somebody who is selling goods, who wants to get the input credits and who may not have the same value added or tax added at the final stage.

**The Chairman:** Mr. Flexman, a good number of letters I have received indicate that, if we are going to have the tax, it should be just be at the consumer or final user level. You have given your reason why—we go through the so-called cascading in the system. I do not want to get into that now. I am sure we will be discussing it further later on.

As our technical advisor, could you prepare for the committee some response as to why we do not just impose a tax by which you bring in the same amount of money at the retail level without the nightmare of trying to collect inputs against outputs and this type of thing? I would be interested in getting some figures on this. Some people say that the way it is now

[Traduction]

lignes directrices en question. Votre Comité devrait examiner diverses questions. Il s'agit pour la plupart de petites entreprises. J'ai une remarque à faire à ce sujet, et nous pourrions peut-être y revenir un peu plus tard. Si l'on crée trop de problèmes d'administration et d'observation pour les petites entreprises, on risque de créer parmi elles un tel mécontentement qu'elles refuseront de se conformer à la loi. Il faut, à mon avis, concevoir une taxe aussi bonne que possible pour inciter les entreprises à observer les lignes directrices. La meilleure solution, selon moi, consiste à améliorer le système de taxe pour les petites entreprises qui risquent de ne pas observer la loi si elles estiment que ce système est trop complexe.

**Le sénateur Austin:** Cette remarque est pertinente. Chacun d'entre nous se souvient sans doute de la révolte des petites entreprises dans notre pays. Les gouvernements ont fait leur possible pour essayer de concevoir un système plus simple de formalités administratives. En fait, au début des années 80, quand les libéraux étaient au pouvoir, l'un des principaux objectifs que poursuivait l'opposition conservatrice était de simplifier la vie aux petites entreprises. Je suis sûr que les conservateurs poursuivent toujours le même objectif dans le cadre de ce projet de loi.

**M. Flexman:** Je le répète, nous devrions examiner cette question à un moment donné. Elle est directement en rapport avec cette taxe.

**Le sénateur Anderson:** En ce qui concerne les services, les contribuables toucheront une ristourne sur les coûts pertinents, n'est-ce pas?

**M. Flexman:** Oui. Les entreprises de services seront traitées comme n'importe quel autre secteur d'activité. Si elles paient la TPS, elles recevront un crédit sur la taxe versée, à condition de participer à une activité taxable.

**Le sénateur Anderson:** Elles devront calculer le coût. Est-ce que seule la main-d'œuvre sera taxée, en réalité?

**M. Flexman:** Oui. Si vous considérez le palier final, le niveau de détail, il est évident que les services sont beaucoup plus valorisés au plan de la main-d'œuvre, compte tenu de la nature de l'entreprise, par rapport à une entreprise qui vend des marchandises. Étant donné qu'il y a plus de valeur ajoutée, les services risquent d'être plus tentés d'éviter la taxe qu'une entreprise qui vend des produits, veut toucher les crédits pour intrants et n'est peut-être pas assujettie à la même taxe à la valeur ajoutée au stade final.

**Le président:** Monsieur Flexman, il ressort d'un grand nombre de lettres que j'ai reçues que, si la taxe est inévitable, elle doit s'appliquer uniquement au niveau de l'utilisateur final, le consommateur. Vous nous avez expliqué pourquoi—c'est-à-dire le fameux effet de cascade qui se produit dans le système. Je ne veux pas entrer dans les détails maintenant. Je suis sûr que nous reviendrons sur ce point plus tard.

En tant que conseiller technique du Comité, pourriez-vous nous préparer un document nous expliquant pourquoi le gouvernement ne perçoit pas simplement une taxe qui lui procure les mêmes recettes au niveau de détail, tout en évitant le cauchemar que représente la perception d'une taxe sur les intrants par rapport aux ventes et autres choses du même genre?



[Text]

we may get more money; others say it is neutral. I have read in some of the literature that it is really there to make sure people pay the tax because you do not get your input credit without the output credit, and so on. Could you develop a paper for us on that? I am sure it will be a subject raised by many of our witnesses.

**Mr. Flexman:** I would be pleased to do that.

**The Chairman:** With that, perhaps we should start moving along a little faster. I am the worst offender and I apologize.

**Senator Austin:** I think we are doing just fine, Mr. Chairman.

**Mr. Flexman:** The next page gets into the advantages of the GST. In case anyone feels I am biased, there is a following page that deals with the problems related to the tax.

**Senator Kelly:** Why don't we stick with the advantages?

**Senator Austin:** That won't take us long.

**Mr. Flexman:** I will highlight some of the advantages. I think we have had a chance to talk about some of these issues. As I said, I think one of the major advantages of a multi-staged tax with its credit mechanism is that it does eliminate the tax cascading and the tax on business inputs. The goods at the final consumer level are designed to be treated essentially uniformly so the tax does not depend on stages of distribution. It is designed to effectively see the same amount of net tax paid by the consumers.

It does not introduce any biases towards different goods, but, as we will see, there are exempt and zero-rated goods and services. As a result, there have been some exceptions made, which creates some biases. As was mentioned earlier, the import bias is removed because of this.

Would anyone like to comment on the advantages any further?

**Senator Kelly:** Are you sure this is a comprehensive list?

**Mr. Flexman:** This is an overview. I had to cut it off at some point. It is more to focus discussion.

The next subject I would like to deal with is the problem areas in the GST. The first problem is the administrative burden. By its very nature, there are a greater number of businesses who will have to file forms and who are involved in dealing with the tax. The projections that have been released are in the order of 1.5 million new businesses that will have to comply. No one knows for sure what the final numbers will be.

**Senator Simard:** Are you talking about the administrative burden for the government or the client? It is true that more

[Traduction]

J'aimerais obtenir des données à ce sujet. Certains prétendent que le système actuel rapporte davantage au gouvernement, mais d'autres estiment qu'il n'a aucune incidence sur les recettes fiscales. J'ai lu dans certains documents que le nouveau système vise à obliger les gens à payer la taxe puisqu'ils n'auront pas droit au crédit de taxe sur intrants sans le crédit de taxe sur les ventes, et ainsi de suite. Pourriez-vous nous préparer de la documentation sur cette question? Je suis sûr qu'un grand nombre de témoins soulèveront la question.

**M. Flexman:** Oui, je le ferai volontiers.

**Le président:** Sur ce, nous pourrions peut-être essayer de progresser un peu plus vite. Je suis le pire coupable et je m'en excuse.

**Le sénateur Austin:** Nous nous débrouillons bien, monsieur le président.

**M. Flexman:** Dans la page suivante, il est question des avantages de la TPS. Au cas où certains d'entre vous me soupçonnent de manquer d'objectivité, il y a une autre page qui traite des problèmes découlant de la taxe.

**Le sénateur Kelly:** Pourquoi ne pas nous en tenir aux avantages?

**Le sénateur Austin:** Cela ne nous prendra pas longtemps.

**M. Flexman:** Je vais souligner certains des avantages de cette taxe. Nous avons déjà eu l'occasion d'en parler. Je le répète, à mon avis, l'un des principaux avantages que présentent une taxe multi-stades et son mécanisme de crédits est qu'elle supprime l'effet de cascade de la taxe et la taxe sur les intrants d'entreprise. Au niveau du consommateur, les produits sont censés être traités de façon uniforme, de sorte que la taxe ne dépend pas des différents stades de distribution. Elle est conçue de façon que les consommateurs paient tous le même montant de taxe nette.

De cette façon, il n'y a aucune variation entre des produits différents, mais comme nous le verrons, certains produits et services sont détaxés ou exonérés de la taxe. En conséquence, certaines exceptions ont été faites, ce qui provoquent des variations. Comme nous l'avons dit plus tôt, la taxation des produits d'importation est beaucoup plus uniforme en vertu du nouveau système.

Quelqu'un a-t-il quelque chose à ajouter au sujet des avantages de la TPS?

**Le sénateur Kelly:** Êtes-vous certain qu'il s'agit là d'une liste exhaustive?

**M. Flexman:** Il s'agit d'un aperçu. Il fallait bien s'arrêter quelque part. Ces observations visent davantage à orienter la discussion.

J'aimerais maintenant traiter des problèmes liés à la TPS. Le premier est le fardeau administratif. En raison de la nature même de la taxe, un plus grand nombre d'entreprises devront remplir des formulaires et s'occuper de percevoir ou de payer la taxe. D'après les projections qui ont été établies, environ 1,5 million de nouvelles entreprises devront se conformer au nouveau système. Personne ne connaît le chiffre exact.

**Le sénateur Simard:** Parlez-vous du fardeau administratif pour le gouvernement ou pour le client? Il est un fait qu'un

[Text]

people will be burdened with this, but that does not mean that it is impossible or a nightmare. If we triple the number of cases, we will have to employ more people.

**Mr. Flexman:** Basically I am comparing both taxes, because when you look at expanding the base you have to look at the burden on the government to administer the tax. Then you also have to look at the costs that occur in the private sector to comply with the tax.

**Senator Simard:** Because of the 22,000 exemptions or rulings, the other tax was an administrative burden, if not an administrative nightmare.

**Mr. Flexman:** You can obtain more details from Revenue Canada, but I do not think there is any doubt that the cost of collecting this tax on the government's side will be greater than the cost of collecting the current federal sales tax, even with its problems.

**Senator Simard:** I am not talking about the cost. I am talking about the administrative burden. The FST has 22,000 different rulings or exemptions. I am not saying that the GST will be a piece of cake—

**Senator Austin:** Or that it will have fewer rulings, is that your argument?

**Senator Simard:** There will be fewer exemptions.

**Mr. Flexman:** I have tended to use the word "burden" in the sense of cost, but cost can also reflect complexity and other issues.

The other side to the issue is the compliance problems that will exist with businesses. When we are dealing with an invoice-based system, there will be increased compliance to reflect the tax in a system where all of a sudden all invoices for taxable goods should reflect the tax.

I would like to give you an example. If you talk to a businessman, as I have, when they receive an invoice now, providing the tax is shown on the invoice, it sounds like a fairly simple procedure to record the amount of tax, separate it, get it into the accounts and then at the end of the reporting period claim that tax as a credit against any tax that has been collected. In practice, one has to realize that when an invoice is received, someone has to now make three entries for any accounting system as opposed to two entries. There are entries to the different accounts, plus an entry with respect to the tax. Although it is a fairly simple procedure, it is a procedure that is multiplied a number of times. By its very nature, because it applies to most invoices, it will create additional compliance issues for businesses.

**Senator Kelly:** On the question of compliance, would you agree that the level of difficulty will vary according to the size of the business? In other words, it is less difficult for a large concern with a substantial accounting staff to deal with a change like this than it is for a small- or medium-sized business?

**Mr. Flexman:** Most definitely.

[Traduction]

plus grand nombre de personnes seront touchées, mais il en faut pas en déduire que c'est une tâche impossible à réaliser ou un véritable cauchemar. Si nous triplons le nombre de cas, il nous faudra employer plus de gens.

**M. Flexman:** Je compare les deux taxes, car lorsqu'on envisage d'élargir l'assiette de la taxe, il faut tenir compte du fardeau que représente pour le gouvernement l'application de la taxe. Il faut aussi envisager les coûts subis par le secteur privé pour s'y conformer.

**Le sénateur Simard:** En raison de 22 000 cas d'exonération ou de décisions fiscales, l'ancienne taxe était un fardeau administratif, pour ne pas dire un cauchemar administratif.

**M. Flexman:** Vous pourrez obtenir plus de détails de Revenu Canada, mais il me paraît évident que la perception de cette taxe entraînera des coûts plus élevés pour le gouvernement que l'actuelle taxe fédérale de vente, malgré ses imperfections.

**Le sénateur Simard:** Je ne parle pas du coût. Je parle du fardeau administratif. Dans le cadre de la TFV, il y a 22 000 décisions ou exonérations différentes. Je ne prétends pas que la TPS sera du gâteau...

**Le sénateur Austin:** Ou qu'elle fera l'objet de moins de décisions, c'est ce que vous voulez dire?

**Le sénateur Simard:** Il y aura moins d'exemptions.

**M. Flexman:** J'ai généralement utilisé le terme « fardeau » au sens de coût, mais cela peut englober la complexité du système et d'autres questions.

L'autre élément de l'équation est le problème d'observation qui se posera aux entreprises. Dans un régime fiscal fondé sur les factures, l'observation sera plus difficile puisque, d'un seul coup, toutes les factures de produits taxables devront indiquer le montant de la taxe.

Je voudrais vous donner un exemple. Si vous vous adressez à un homme d'affaires, comme je l'ai fait, lorsqu'il reçoit une facture à l'heure actuelle, un emplacement est prévu sur celle-ci pour la taxe; il paraît donc assez simple de prendre le montant de la taxe, de le séparer du reste de la facture, de l'inscrire dans les comptes et, à la fin de la période de rapport, de réclamer un crédit pour la taxe versée par rapport à la taxe perçue. Sur le plan pratique, il faut comprendre que pour chaque facture présentée, quelqu'un doit désormais passer trois écritures comptables, contre deux auparavant. Il y a des inscriptions dans les différents comptes, outre une inscription correspondant à la taxe. Même si la méthode est assez simple, elle se répète un nombre incalculable de fois. Étant donné la nature même de la taxe, puisqu'elle s'applique à la plupart des factures, elle va poser de nouveaux problèmes d'observation aux entreprises.

**Le sénateur Kelly:** En ce qui concerne l'observation, convenez-vous qu'elle sera plus ou moins difficile selon la taille de l'entreprise? Autrement dit, il est moins difficile à une grande entreprise qui a un important service de comptabilité de faire face à un tel changement, par rapport à une petite ou moyenne entreprise.

**M. Flexman:** Absolument.



[Text]

**Senator Kelly:** Are you aware of the amount of discussion that is currently taking place—and I believe some information has been made public—on the streamlining processes that are being prepared for use by small- or medium-sized businesses?

**Mr. Flexman:** I am aware of some background discussion on attempting to find some streamlined methods. Perhaps this is a juncture at which to discuss that issue. I believe that one of the areas where the tax has to be made simpler is for small businesses.

At this point there are some alternatives being considered. The initial technical papers talked about streamlined accounting for a very specific segment—the corner grocery store that was selling a combination of zero-rated basic groceries, on which there would be no tax, and other items that would be taxable. I am not sure how well accepted those alternatives were, and I understand the government is looking at different alternatives.

One alternative that is being considered is a flat rate tax being applied to small businesses, which would use a lower flat rate and apply it to their revenues. Instead of having to deal with the claiming input credits and deciding what is eligible and what is not, there would be a standard rate applied to the revenues.

**Senator Austin:** Is that a gross revenue tax?

**Mr. Flexman:** In terms of its calculation it would be a gross revenue tax.

**The Chairman:** It would be like a general provincial sales tax.

**Senator Kelly:** As I understand it, that would be an option for small businesses.

**Mr. Flexman:** I do not know all the details, but it would be within the current framework of the act which would leave it as an option for businesses to use.

**Senator Kelly:** Mr. Chairman, my main reason for raising that at this point is that this committee should continue to be interested in some definite moves to ease the compliance problem for small- and medium-sized businesses for the obvious reason that they do not have the accounting staff that larger businesses do. It is encouraging to know that some work has been done on it, but we should continue to track it.

**Senator Kirby:** You referred to this simplification procedure as being designed largely for the corner grocery store. In your subsequent comments you talked about it being designed for small business. Is it being designed for small business—small measured by some volume of sales presumably—or is it being looked at only for the corner grocery store?

**Mr. Flexman:** You will have to discuss that with the Finance officials because nothing has been announced. However, I believe there have been a number of representations made to extend it beyond just the corner grocery store.

[Traduction]

**Le sénateur Kelly:** Êtes-vous au courant des discussions qui se déroulent actuellement—et, sauf erreur, quelque information a été divulguée à ce sujet—sur les méthodes comptables abrégées en cours de préparation à l'intention des petites ou moyennes entreprises?

**M. Flexman:** Je suis au courant de certaines discussions générales sur la mise en place d'éventuelles méthodes abrégées. Le moment est peut-être bien choisi pour discuter de cette question. À mon avis, c'est surtout pour le secteur de la petite entreprise qu'il faut simplifier les méthodes de versement et de perception de la taxe.

À l'heure actuelle, on envisage certaines solutions différentes. Dans les premiers documents techniques, on parlait de méthodes comptables abrégées pour un secteur très précis—l'épicerie de quartier qui vend à la fois des produits d'épicerie de base détaxés, sur lesquels aucune taxe ne sera perçue, et d'autres articles qui seront taxables. Je ne sais pas si ces options ont reçu un bon accueil, et je crois savoir que le gouvernement examine diverses solutions possibles.

Il envisage, entre autres solutions, d'appliquer une taxe à taux uniforme aux petites entreprises, qui appliqueraient alors un taux moindre et le déduiraient de leurs recettes. Au lieu de demander des crédits de taxe pour intrants et de décider ce qui est inclus ou non, une taxe à taux uniforme s'appliquerait aux recettes.

**Le sénateur Austin:** S'agit-il d'une taxe sur les recettes brutes?

**M. Flexman:** Elle serait effectivement calculée sur les recettes brutes.

**Le président:** Un peu comme une taxe générale de vente provinciale.

**Le sénateur Kelly:** Si je comprends bien, il s'agit là d'une option envisagée pour les petites entreprises.

**M. Flexman:** Je ne connais pas tous les détails, mais cette disposition respecterait les grandes lignes actuelles de la loi, laquelle offre cette option à l'intention des entreprises.

**Le sénateur Kelly:** Monsieur le président, si je soulève maintenant cette question, c'est principalement parce que le Comité devrait s'intéresser de près à des initiatives précises pour alléger le problème d'observation des petites et moyennes entreprises et ce, pour la raison évidente qu'elles n'ont pas un service de comptabilité aussi important que les grandes entreprises. Il est encourageant de savoir que la question est à l'étude, mais nous devons continuer à surveiller la situation.

**Le sénateur Kirby:** Vous avez dit que cette méthode simplifiée était conçue en grande partie pour les épiceries de quartier. Ensuite, vous avez dit qu'elle s'adressait aux petites entreprises. Cette méthode est-elle conçue pour la petite entreprise—la taille de l'entreprise étant mesurée, je suppose, en fonction de son volume de ventes—ou envisage-t-on de l'appliquer uniquement aux épiceries de quartier?

**M. Flexman:** Vous devrez soulever la question devant les fonctionnaires des Finances, car rien n'a été annoncé à ce sujet. Toutefois, un certain nombre d'instances ont été présen-



[Text]

**Senator Kirby:** To small business as a whole?

**Mr. Flexman:** Yes, to all small businesses. Once you decide to do that, what rate do you pick because businesses are quite different. If you are selling goods, then the rate that might be appropriate would be much lower than 7 per cent, whereas if you were dealing with services, because there is so much value added, you might want the rate closer to 7 per cent. Then you may have to segregate different businesses within the small business category because one rate might not be appropriate.

I do not know where the discussion is going on that issue. I have my own views. This is a very important issue. It is surprising the number of businesses that fall into the so-called small business category. The amounts of revenue that are raised are not significant enough to have a tax with the precision we have at the present time.

I believe there is another alternative that should be considered, and it does have some advantages. The alternative would be to introduce a business transfer tax-type of calculation for small business. Although it would be more complicated than a flat rate applied to growth revenue, it would be more precise and would be part of an annual income tax return that was filed. All small businesses are now required to file income tax returns. It would be handled in the same manner as an income tax return in that you would then adjust the income that you report for tax purposes, make the necessary adjustments for wages, interest, insurance, and other things that would not have a credit attached to them, and then apply the tax on that base. It might be a bit more complicated in the actual calculation than a flat rate calculation, but certainly not any more complicated than preparing an income tax return and calculating taxable income, with which a small business already has to deal.

The beauty of such a system is that you will move the compliance for this segment into the system that is already developed; that is, the income tax system. Installments could be made as part of an income tax system and the returns could be audited and administered by an income tax administration, thus avoiding some duplication between the two audit forces within Revenue Canada.

When you look at the government in terms of its financial situation, there is always concern when you introduce a streamlined method as to whether there is some revenue leakage. There always will be revenue leakage when you give business an alternative, because some people will opt in only if it will result in less tax. By its very nature, you have that issue.

[Traduction]

tées, sauf erreur, pour que cette disposition ne s'applique pas exclusivement aux épiceries de quartier.

**Le sénateur Kelly:** Mais plutôt à tout le secteur de la petite entreprise?

**M. Flexman:** Oui, à la petite entreprise. Une fois la décision prise, il faudra déterminer le taux de taxe car les entreprises sont très différentes les unes des autres. Si l'on vend des marchandises, le taux indiqué sera inférieur à 7 p. 100, tandis que s'il s'agit d'une entreprise de services, étant donné la forte valeur ajoutée dans ce secteur, le taux devra être plus proche du 7 p. 100. Il faudra donc peut-être faire une distinction entre les diverses petites entreprises, car il sera peut-être impossible d'appliquer un taux uniforme.

Je ne sais pas où en sont les discussions à ce sujet. J'ai une opinion personnelle sur ce point. Cette question est très importante. Vous seriez surpris de savoir combien d'entreprises appartiennent au fameux secteur de la petite entreprise. Les recettes réalisées par ce secteur ne sont pas suffisantes pour appliquer une taxe de façon aussi précise qu'en vertu du système actuel.

Il existe à mon avis une autre solution que l'on pourrait envisager et qui présente certains avantages. Il s'agirait d'adopter, pour la petite entreprise, un système de calcul semblable à celui de la taxe sur les transactions commerciales. Même si ce système est plus complexe que l'application d'une taxe à taux uniforme en fonction des recettes brutes, il serait plus précis et les documents pertinents seraient déposés en même temps que la déclaration annuelle d'impôt sur le revenu. Toutes les petites entreprises sont actuellement tenues de faire une déclaration d'impôt sur le revenu. Le système fonctionnerait de la même façon puisque l'entreprise rajusterait le revenu qu'elle déclare aux fins de l'impôt, apporterait les redressements nécessaires au titre des salaires, de l'intérêt, des frais d'assurance et autres éléments ne faisant pas l'objet d'un crédit de taxe, et elle calculerait ensuite la taxe à partir de cette assiette. Cette méthode de calcul est peut-être un peu plus complexe qu'un taux forfaitaire, mais pas énormément puisque les petites entreprises sont déjà obligées de préparer des déclarations d'impôt sur le revenu, et de calculer leur revenu imposable, ce qui est déjà relativement complexe.

L'avantage d'un tel système c'est que, pour l'observer, il suffira d'inclure certains documents au régime actuel d'impôt sur le revenu. Les versements pourront être faits dans le cadre du régime d'impôt sur le revenu et les déclarations pourront être vérifiées et administrées par un service d'impôt sur le revenu, ce qui évitera le double emploi entre les deux services de vérification de Revenu Canada.

Étant donné la situation financière du gouvernement, on se demande toujours si l'on ne risque pas de perdre une partie des recettes en adoptant des méthodes comptables abrégées. Il y aura toujours une diminution des recettes lorsqu'on offre un choix aux entreprises, car certaines d'entre elles n'adopteront le nouveau système que s'il leur permet de payer moins de taxe ou d'impôt. Ce problème est inévitable compte tenu de la nature de la taxe.

[Text]

**Senator Kelly:** That is not totally fair. They might opt in just to avoid a complex process.

**Mr. Flexman:** Yes. Certainly many would opt in because of complexity, but you will also have other businesses that could comply that will then decide to opt in because it is to their advantage.

**The Chairman:** How would it work? I think we are interested in that. I might suggest again that you prepare a paper for us on this method that you are suggesting for small business to simplify the whole process.

How would you differentiate between the various types of goods that are sold, for example, a grocery store selling 80 per cent of its product as tax neutral—that is, zero tax on food and this type of thing—against a clothing store selling products that are all taxable? How would that work on a small business?

**Mr. Flexman:** In terms of dealing with businesses that sell preferred goods and services that are either zero rated or exempt, the system would not work necessarily that well. However, one has to step back and say, “Are we trying to simplify this system for businesses that already have received some sort of advantage with respect to their goods being treated differently or their services being treated differently?”

You would certainly complicate it to try to deal with zero-rated or exempt goods, but that would be a problem with any streamlined system. You may have to have other streamlined systems for the basic grocery store or the corner grocery store to deal with mixed goods. We have to see what businesses we should be helping with respect to the compliance burden.

My own view is that if a business has already been given some concession in terms of being exempted or zero rated, perhaps there is not quite the same incentive to have to deal with the compliance issues. In other words, they may have to deal with the complexity of it.

**The Chairman:** I have a feeling that what you are offering is not quite as simple as you make it out to be.

**Senator Simard:** Perhaps the witness, as you suggested, will prepare a paper on how he sees this, but of equal importance is to serve notice on the department to have them prepare a paper before they come here so that they can tell us what they have in mind and how they propose to tackle this. We are all very much interested in finding out about an accounting for small business. They should also define what is small, medium and large, and where the different systems cut off.

**The Chairman:** That is a good idea. We will have our Clerk request that.

[Traduction]

**Le sénateur Kelly:** Ce n'est pas vraiment juste. Les entreprises risquent de se prévaloir de cette option uniquement pour éviter une procédure complexe.

**M. Flexman:** Oui. Il est évident que bon nombre d'entre elles le feront pour échapper à la complexité du système, mais d'autres entreprises également qui pourraient observer la nouvelle taxe décideront de se prévaloir de cette possibilité car c'est dans leur intérêt.

**Le président:** Comment le système fonctionnera-t-il? Le Comité aimerait bien le savoir. Je vous demande à nouveau de préparer à notre intention un document sur la méthode que vous proposez d'appliquer à la petite entreprise en vue de simplifier tout le système.

Comment ferez-vous la distinction entre les diverses catégories de produits vendus, par exemple entre une épicerie dont 80 p. 100 des ventes consistent en denrées alimentaires détaxées, et un magasin de vêtements dont toutes les ventes sont taxables? Que se passera-t-il pour les petites entreprises?

**M. Flexman:** Le système ne fonctionnera pas nécessairement aussi bien pour les entreprises qui vendent des marchandises privilégiées et des services qui sont détaxés ou exonérés de la taxe. Toutefois, il faut prendre du recul et se demander si nous voulons essayer de simplifier le système pour les entreprises qui ont déjà un certain avantage puisque les marchandises qu'elles vendent ou les services qu'elles fournissent sont traités différemment.

On compliquerait les choses en essayant de tenir compte des produits détaxés ou exonérés, mais le problème serait le même dans tout système comptable simplifié. Il faudra peut-être adopter d'autres méthodes comptables abrégées pour les magasins de produits alimentaires de base ou des épiceries de quartier, pour tenir compte des diverses catégories de produits vendus. Il faudra déterminer quelles entreprises nous devons aider à assumer le fardeau de l'observation.

À mon avis, si une entreprise reçoit déjà certains avantages du fait que ses ventes sont exonérées ou détaxées, elle ne sera peut-être pas aussi incitée à faire face aux problèmes d'observation. Autrement dit, c'est un problème de complexité qu'elle devra résoudre.

**Le président:** J'ai l'impression que le système que vous proposez n'est pas aussi simple que vous le prétendez.

**Le sénateur Simard:** Comme vous l'avez dit, monsieur le président, le témoin pourrait peut-être préparer un document sur le système qu'il envisage, mais il importe également d'avertir les fonctionnaires du ministère et de leur demander de préparer un document avant leur comparution, de façon à ce qu'ils puissent nous dire ce qu'ils ont en tête et la façon dont ils comptent s'attaquer à ce problème. Nous sommes tous extrêmement intéressés par la méthode comptable prévue pour les petites entreprises. Les fonctionnaires devront également définir la petite, moyenne et grande entreprise et indiquer les limites des différents systèmes prévus.

**Le président:** C'est une bonne idée. Le greffier fera la demande au ministère.



[Text]

**Senator Simard:** They are working on it, but they should tell the world where they are going.

**Senator Kirby:** I wish to ask a follow-up question on that point.

Having listened to the witness' description of the advantages of a tax applied and administered through an income tax return for small businesses as you have described, I do not know why one would only do it for small business. There is nothing about your argument that has anything to do with the size of the business. Once you get to the income tax return the only issue is: How many zeros are there at the end of the set of numbers?

**Mr. Flexman:** There are some issues with respect to compliance and policing the tax. One of the advantages of the current system is that you have these invoices and you can effectively trace them.

**Senator Austin:** Is "the current system" the GST?

**Mr. Flexman:** Yes. Under the proposed GST system there will be an invoice system that is considered to be superior in terms of tracking legal liability for the tax. So that there are some issues where the invoice system is preferred to a BTT-type calculation.

One of the issues of attaching it with your income tax return is: Does it just become an increase in income taxes? For example, if you are applying it to a separate base, does it just become effectively an extra tax of businesses? They do not have the same mechanism to pass it through the system. There are some other issues also.

**Senator Kirby:** We can debate this later, but I wish to make the observation that if a business pays a tax, regardless of the form of the tax, it is cash out and you have the ability to pass it on or not pass it on, depending entirely on market forces. I find it hard to believe that someone will say, "We will pay the tax under some circumstances but not if it is an income tax." I have difficulty with the logic of that. That is an aside that we can debate later.

**Mr. Flexman:** There are certainly debates between an income tax versus a commodity and consumption tax, which is tied up in those issues.

**Senator Austin:** Are your comments similar to the proposal which Professor Brooks of York University has been making? Are you familiar with his paper?

**Mr. Flexman:** I do not think that they are similar at all. I am not intimately familiar with his proposals, but I believe he is talking about an increase in income taxes to do away with the consumption tax. I am talking about a consumption tax calculated in a simpler manner.

[Traduction]

**Le sénateur Simard:** Les fonctionnaires examinent la question, mais ils devraient nous dire ce qu'ils ont en tête.

**Le sénateur Kirby:** Je voudrais poser une question qui fait suite à cette observation.

Après avoir écouté le témoin expliquer les avantages qu'offre une taxe appliquée et administrée dans le cadre d'un régime de déclaration d'impôt sur le revenu, dans le cas des petites entreprises, je me demande pourquoi ce système serait limité à ce secteur. Rien dans ce que vous nous avez expliqué n'est directement en rapport avec la taille de l'entreprise. Lorsqu'on parle de déclaration d'impôt sur le revenu, la seule question qui se pose est de savoir combien de zéros se trouvent au bout de la série de chiffres.

**M. Flexman:** Il y a des problèmes liés à l'observation et à l'application de la taxe. L'un des avantages du système actuel est que l'on peut effectivement vérifier toutes les factures.

**Le sénateur Austin:** Par «système actuel», entendez-vous la TPS?

**M. Flexman:** Oui. En vertu du régime de TPS proposé, il y aura un système de factures que l'on considère plus avantageux pour retracer la taxe et s'assurer que les entreprises respectent leurs obligations fiscales. Il y donc des cas où le système de factures est préférable à un mode de calcul semblable à celui de la taxe sur les transactions commerciales.

Par contre, si l'on déclare la TPS en même temps que l'impôt sur le revenu, il y a lieu de se demander s'il ne s'agit pas simplement d'une augmentation d'impôt sur le revenu? Par exemple, si la taxe s'applique à une assiette distincte, devient-elle simplement en réalité un impôt supplémentaire perçu sur l'entreprise? Il n'existe pas le même mécanisme pour répercuter la taxe aux différentes étapes du système. D'autres problèmes se posent également.

**Le sénateur Kirby:** Nous pourrions en discuter plus tard, mais je tiens à signaler que si une entreprise paie un impôt, quelle que soit la forme que celui-ci revête, il s'agit d'une dépense et elle est en mesure de la répercuter ou de ne pas le faire, ce qui dépend entièrement des forces du marché. J'ai du mal à croire qu'une entreprise puisse décider de payer la taxe dans certaines conditions, mais pas s'il s'agit d'un impôt sur le revenu. Je ne comprends pas la logique de cet argument. C'est une question secondaire dont nous pourrions discuter plus tard.

**M. Flexman:** La distinction entre un impôt sur le revenu et une taxe sur les marchandises ou à la consommation, lesquels sont étroitement liés en l'occurrence, est sans nul doute sujet à controverse.

**Le sénateur Austin:** vos observations vont-elles dans le même sens que la proposition avancée par le professeur Brooks de l'Université York? Avez-vous lu son document?

**M. Flexman:** Nous ne sommes pas du tout du même avis. Je ne connais pas tous les détails de sa proposition, mais il parle, je pense, d'augmenter l'impôt sur le revenu pour supprimer la taxe à la consommation. Pour ma part, j'envisage une taxe à la consommation calculée de façon plus simple.



[Text]

**Senator Kirby:** It seems to me that you are talking about a consumption tax that is administered through the income tax system and the consumption is essentially estimated on the basis of either revenue or sales of some kind. In other words, it is a consumption tax in which consumption is estimated on the basis of a relatively macro number, which is different from income tax. That tax seems to me to be eminently simpler to apply because everybody files an income tax return. Since this is a revenue generating idea in the first place, why is the government worse off by going that route, which would get rid of a number of administrative problems?

**Senator Kelly:** If I understand the witness, he is suggesting a possible solution for small businesses that might have difficulty following through with compliance. He is not saying that it is the best way, but that perhaps some exceptions can be made for small businesses by allowing them to go this income tax route that he has described. It is not the idea. The idea would be to apply the GST systematically across the entire system.

**Mr. Flexman:** Senator Kirby has opened up another issue. Essentially he is saying that if we are going to have a business transfer tax, why do we not do it for all businesses. That was one alternative that was considered and rejected back in 1987. I am bringing it back for the small business element. However, it is an issue that you may want to look at in terms of the whole tax structure.

**The Chairman:** If this committee came to the conclusion that that proposal would be a good idea, would it require amendments to the bill? Would the present legislation allow the government to make that kind of change to have a business transfer tax along the lines you have suggested, or would it require amendments to the bill?

**Mr. Flexman:** Are we talking about the small business idea here?

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Flexman:** I am not a lawyer so I do not know what requires a legislative amendment would require. However, I believe there is already capacity within the act to prescribe streamlined methods. So as long as they fit within these regulations, it would not require an amendment to the bill.

**The Chairman:** Perhaps our people can make a note of that question and we can ask it in due course. Please continue.

**Mr. Flexman:** Another problem area is the issue of apportioning credits between taxable and exempt supplies. For example, a business selling some goods and services which are taxable and some goods and services which are exempt will not have the ability to claim credits on its exempt supplies. In other words, I foresee some difficulty for those organizations in this situation in attempting to allocate their inputs or expenditures between their taxable and the exempt activities. Financial institutions such as banks will be faced with this issue. Municipalities will be faced with this issue and, in many cases, non-profit organizations will be faced with this issue.

[Traduction]

**Le sénateur Kirby:** D'après moi, vous parlez d'une taxe à la consommation appliquée dans le cadre du régime d'impôt sur le revenu et la consommation est évaluée, en l'occurrence, en fonction des recettes ou du volume des ventes. Autrement dit, il s'agit d'une taxe à la consommation calculée à partir d'un chiffre relativement global, ce qui est différent de l'impôt sur le revenu. À mon sens, cet impôt est beaucoup plus simple à appliquer puisque tout le monde remplit une déclaration d'impôt sur le revenu. Puisque ce projet vise en premier lieu à procurer des recettes, pourquoi le gouvernement y perd-il en suivant cette voie, qui permettrait de supprimer certains problèmes administratifs?

**Le sénateur Kelly:** Si je comprends bien ce que dit le témoin, il propose une solution éventuelle pour les petites entreprises susceptibles d'avoir du mal à observer la nouvelle taxe. Il ne prétend pas que c'est la meilleure solution possible, mais dit que l'on pourra peut-être faire des exceptions pour les petites entreprises en leur permettant d'utiliser la filière de l'impôt sur le revenu. Ce n'est pas une bonne idée. Il vaudrait mieux appliquer la TPS de façon systématique à toutes les entreprises.

**M. Flexman:** Le sénateur Kirby soulève une autre question. Il nous dit en gros que si l'on adopte une taxe sur les transactions commerciales, aussi bien l'appliquer à toutes les entreprises. C'est une solution qui a été envisagée et rejetée en 1987. Je reformule la même idée pour le secteur de la petite entreprise. Toutefois, c'est une question que vous pourrez peut-être examiner dans le cadre de toute la fiscalité.

**Le président:** Si le Comité en vient à conclure que cette proposition est valable, faudra-t-il modifier le projet de loi? Le projet de loi actuel permettra-t-il au gouvernement d'effectuer ce changement de façon à appliquer une taxe sur les transactions commerciales selon les principes que vous énoncez, ou faudra-t-il modifier cette mesure législative?

**M. Flexman:** Est-ce que nous parlons du secteur de la petite entreprise?

**Le président:** Oui.

**M. Flexman:** Je ne suis pas juriste et je ne sais donc pas si une modification législative s'imposera ou non. Toutefois, j'estime qu'il est déjà possible, aux termes de la loi, de prévoir les méthodes comptables simplifiées. À condition que celles-ci soient conformes aux règlements établis, il sera inutile de modifier le projet de loi.

**Le président:** Nos attachés de recherche pourront prendre note de cette question et nous la poserons en temps voulu. Poursuivez, je vous prie.

**M. Flexman:** La question de la répartition des crédits entre les fournitures taxables et celles qui sont exonérées soulève un autre problème. Par exemple, une entreprise qui vend à la fois des produits et services taxables et d'autres exonérés de taxe ne seront pas en mesure de demander des crédits de taxe à l'égard des fournitures exonérées. Autrement dit, il sera difficile à ces entreprises, d'après moi, de répartir le coût de leurs intrants ou leurs dépenses entre les produits et services taxables et ceux qui sont exonérés. Les institutions financières comme les banques seront confrontées à ce problème. Les municipalités aussi, ainsi que la plupart des organismes sans but lucratif.

[Text]

**Senator Kirby:** Will we be getting a list of what is exempt and what is not at some point?

**Mr. Flexman:** Yes. I am sorry but some of these issues have come up before we could get into the detail. We will give you a summary list of some of the issues.

The issue of apportionment is a compliance issue with respect to businesses. As soon as the legislation decides to exempt certain activities, it creates this problem. If everything was taxable, then you would not have to worry on the input side about whether certain items qualified for an input credit and whether others did not.

Another issue with respect to the GST is integration with the different provincial retail sales taxes in nine of the ten provinces. In some cases provinces have different bases. That will complicate the allocation. Many of the provinces have decided to calculate their provincial sales tax in a different manner. As I mentioned, two of the provinces will be calculating their retail sales tax on a price that excludes the GST, whereas four others have announced that they will calculate the tax on the GST included price. There are also other issues in terms of what they tax and what is not be taxed under the GST and vice versa.

Another area on which you will probably receive a number of representations and concerns relates to the transition from the existing federal sales tax to the GST which is proposed to take effect January 1, 1991. For example, if someone were to buy a stamp in 1990 and wanted to mail a letter in 1991, technically GST should be collected on the stamp that was used in 1991. Another example involves ski passes. Businesses that will be providing ski passes in the fall of this year will have to determine what portion of the pass will be subject to the GST and what portion will not be subject to the GST. It will depend on how much of the service is provided in 1991.

**Senator Austin:** How will they know? For example, I might buy a pass in the fall of 1990 and not use it at all in 1991. How will the business make that calculation?

**Mr. Flexman:** It will be very difficult. They will have to come up with some means of pro rating the ski season between 1990 and 1991.

**The Chairman:** Perhaps you could discuss along these lines the transition of a other prepaid services such as magazine subscriptions. Where is the cutoff?

**Mr. Flexman:** Magazine subscriptions probably have one of the easier cutoff provisions. If you pay for a subscription prior to 1991 there is no GST. If you pay after 1990 there is GST.

**The Chairman:** Why should magazine subscriptions be different than ski passes?

**Mr. Flexman:** With respect to ski passes, if you acquire the pass after September 1, 1990, there is the obligation on the ski hill operator to collect the GST. The magazine company does not have to pay the GST if the subscription was paid for in 1990.

[Traduction]

**Le sénateur Kirby:** Obtiendrons-nous un jour ou l'autre une liste des fournitures exonérées et des autres?

**M. Flexman:** Oui. Je regrette, mais ces problèmes ont surgi avant que nous n'entrions dans les détails. Nous vous fournissons un sommaire de certaines de ces questions.

La répartition du coût des intrants relève de la question de l'observation pour ce qui est des entreprises. Dès le moment où la loi décide d'exonérer certaines activités, il se crée ce problème. Si tous les produits étaient taxables, il serait inutile de s'inquiéter pour savoir si certains articles sont admissibles à un crédit pour intrants et d'autres pas.

Un autre problème lié à la TPS est son intégration dans différentes taxes sur les ventes au détail appliquées dans les neuf des 10 provinces. Dans certains cas, les provinces ont une assiette de la taxe différente. Cela va compliquer la répartition. Bon nombre de provinces ont décidé de calculer leur taxe de vente de façon différente. Comme je l'ai déjà dit, deux des provinces calculeront leur taxe sur les ventes au détail à partir d'un prix qui n'inclut pas la TPS, tandis que quatre autres ont annoncé qu'elles calculeront la taxe sur le prix global, TPS comprise. En outre, la question de savoir ce qu'elles taxent et ce qui ne sera plus assujéti à la TPS, et vice versa, pose un autre problème.

Le passage de l'actuel taxe fédérale de vente à la TPS, qui est censée entrer en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1991, suscite des préoccupations dont certains témoins vous parleront sans doute. Par exemple, si une personne achetait un timbre en 1990 et voulait poster une lettre en 1991, sur le plan technique, la TPS devrait être perçue sur le timbre utilisé en 1991. Les laissez-passer pour le ski en sont un autre exemple. Les entreprises qui vendront des laissez-passer l'automne prochain devront calculer quelle partie du prix de cette carte sera assujéti à la TPS et laquelle ne sera pas taxable. Tout dépendra de la proportion du service qui est fourni en 1991.

**Le sénateur Austin:** Comment le sauront-elles? Par exemple, il se peut que j'achète un laissez-passer à l'automne 1990 et ne l'utilise pas du tout en 1991. Comment l'entreprise fera-t-elle ce calcul?

**M. Flexman:** Ce sera très difficile. Elles devra trouver un moyen de répartir la saison de ski entre 1990 et 1991.

**Le président:** Dans la même veine, vous pourriez peut-être nous parler de la façon dont la transition va s'effectuer pour d'autres services prépayés comme les abonnements à des revues. Où est la limite?

**M. Flexman:** Les abonnements aux revues sont sans doute les plus faciles à calculer. Si vous payez un abonnement avant 1991, il n'y a pas de TPS, mais celle-ci s'applique après 1991.

**Le président:** Pourquoi les abonnements aux revues sont-ils différents des laissez-passer de ski?

**M. Flexman:** Dans ce dernier cas, si vous achetez le laissez-passer après le 1<sup>er</sup> septembre 1990, l'exploitant de la station de ski sera tenu de percevoir la TPS. La maison de publication de la revue ne doit pas verser la TPS si l'abonnement a été payé en 1990.



**[Text]**

**The Chairman:** Any time in 1990?

**Mr. Flexman:** That is correct.

**The Chairman:** Why would they differentiate? Why would they not have September 1 as the deadline for prepaid subscriptions?

For example, the government has eased off on some of the original requirements respecting leasing.

It seems to me that we are going to get into all kinds of complications insofar as this whole business of prepaid services is concerned. Why can they not be consistent?

**Mr. Flexman:** Business is complex. The issue the government is trying to deal with is to ensure there is no leakage or avoidance with respect to the transition into the new tax system. To ensure people do not prepay for goods and services in 1990 to avoid the GST in 1991.

**The Chairman:** Is the general rule that anything prepaid before September 1 will not be subject to the goods and services tax?

**Mr. Flexman:** That is the general rule as it applies to consumers. That rule does not apply to business purchasers, if you like, using a colloquial term. Generally, if consumers acquire something prior to September 1, they will avoid any GST.

**The Chairman:** In other words, if I buy tickets to my local symphony concerts prior to September 1, I will pay no tax?

**Mr. Flexman:** That is correct, as long as you are not claiming it as a business expense.

**Senator Austin:** If I show up on the ski slopes, having bought a pass in October of 1990, the operator should be charging me 7 per cent on what? Do I declare I will only use it three times or 33 times?

**Senator Perrault:** There will be a taxation ski patrol out there.

**Mr. Flexman:** This just demonstrates some of the problems. The ski hill operator will have to determine how he will deal with assessing tax and come up with some policy.

**Senator Kirby:** That is why this tax is a snow job!

**Senator Austin:** Moving on from my wise and thoughtful friends, in terms of bank services in 1991, if a bank charges for a service, will the bank be obliged to collect 7 per cent on top of its service fee from consumers?

**Mr. Flexman:** Bank charges will normally be exempt. So they do not have a transitional problem because there is no tax now and no tax in 1991.

**Senator Austin:** And the reason for the exemption is simply the multitude of transactions, or is there some public policy reason?

**[Traduction]**

**Le président:** Quelle que soit la date, en 1990?

**M. Flexman:** C'est exact.

**Le président:** Pourquoi cette différence? Pourquoi ne pas fixer également le 1<sup>er</sup> septembre comme date limite pour les abonnements prépayés?

Par exemple, le gouvernement a assoupli certaines exigences initiales relatives au crédit-bail.

Il me semble que nous allons nous heurter à toutes sortes de problèmes dans ce secteur des services prépayés. Pourquoi ne pas adopter un système uniforme?

**M. Flexman:** Le secteur commercial est complexe. Le gouvernement essaie de s'assurer qu'il n'y aura pas d'échappatoire ou d'évitement possible lors de la transition vers le nouveau régime fiscal. Par conséquent, les gens ne paient pas à l'avance des produits et services en 1990 pour éviter de payer la TPS en 1991.

**Le président:** En règle générale, rien de ce qui a été prépayé avant le 1<sup>er</sup> septembre ne sera assujéti à la taxe sur les produits et services?

**M. Flexman:** C'est la règle générale qui s'applique aux consommateurs. Elle ne s'applique pas aux entreprises acheteuses, si vous voulez, pour utiliser un terme assez courant. En général, si les consommateurs achètent quelque chose avant le 1<sup>er</sup> septembre, ils éviteront de payer la TPS.

**Le président:** Autrement dit, si j'achète des billets pour les concerts symphoniques de ma localité avant le 1<sup>er</sup> septembre, je n'aurai pas de taxe à payer?

**M. Flexman:** C'est exact, à condition que vous ne réclamiez pas ce montant à titre de dépense d'entreprise.

**Le sénateur Austin:** Si je décide de faire du ski après avoir acheté le laissez-passer en octobre 1990, l'exploitant de la station devra percevoir une taxe de 7 p. 100 sur quel montant? Dois-je déclarer que je ne vais utiliser ma carte que trois fois, ou trente-trois fois?

**Le sénateur Perrault:** Il y aura sur place une patrouille de skieurs spécialisés en fiscalité.

**M. Flexman:** Cela prouve les problèmes qui vont se poser. L'exploitant de la station de ski devra trouver une façon d'évaluer la taxe et élaborer une formule quelconque.

**Le sénateur Kirby:** C'est pourquoi cette taxe aura l'effet d'une avalanche!

**Le sénateur Austin:** Pour faire suite à mes amis judicieux et perspicaces, en ce qui a trait aux services bancaires en 1991, si une banque impose des frais à l'égard d'un service, sera-t-elle tenue de percevoir auprès de ses clients 7 p. 100 en plus de ses frais de services?

**M. Flexman:** Les frais bancaires seront exonérés. Les banques n'auront donc aucune problème de transition puisque, à l'heure actuelle, ces services ne sont pas assujétiés à la taxe et ils ne le seront pas en 1991.

**Le sénateur Austin:** ET l'exonération s'explique tout simplement par la multitude d'opérations bancaires, ou est-elle justifiée par la politique du gouvernement?



[Text]

**Mr. Flexman:** I think you would want to explore that with the Department of Finance, but taxation of interest or risk-intermediation services has been found to be difficult in other countries. So the proposal is not to attempt to tax those interest and related charges. You will find that a number of services provided by banks are exempted.

**Senator Austin:** And trust companies?

**Mr. Flexman:** Yes.

**Senator Austin:** And investment dealers?

**Mr. Flexman:** Yes.

**Senator Austin:** Is a stock transaction exempt from the goods and services tax? Is the purchase of a security through a bank exempt from the goods and services tax?

**Mr. Flexman:** The exemptions do not relate to who is providing the service, they relate to the nature of the service. So if an exempt service is provided by a bank, a trust company or a brokerage firm, it will be exempt. Sales of stocks and brokerage services provided to sell stocks will be exempt from the tax.

**The Chairman:** I am sure we will get into some questioning as to how to ease these transitional issues, if that comes about. Obviously, there will be all kinds of headaches.

**Mr. Flexman:** I am sure you will hear concerns about how the transition will work in different industry segments, because it is a concern with the businesses I have talked to.

The next page deals with other issues. I have raised these issues because these are the kinds of questions and concerns that have been raised when I talk to businesses and Canadians generally while making presentations. I will run through them quickly. I think they are somewhat self-explanatory. I am referring to questions as to the start date and whether there is any flexibility with respect to the January 1, 1991 date.

**Senator Austin:** Does that mean the system may or may not be in place?

**Mr. Flexman:** That is one of the issues with respect to the start date flexibility. That is a concern of those who have to comply with the tax. They want to know whether there will be some movement on that date.

**Senator Austin:** The government has said that January 1, 1991 is the start date.

Are you suggesting there has been some discussion in government circles that that could be changed?

**Mr. Flexman:** I am suggesting that people have asked whether the government will be ready to proceed on January 1, 1991.

**Senator Austin:** In your mind, is there a doubt that the government will be ready on January 1, 1991?

**Mr. Flexman:** There are two aspects to that; whether the government will be ready, and whether businesses will be ready. The two are intertwined.

The legislation has not been passed into law, as we all know. Therefore, businesses are concerned, to some extent, about being ready based on what they know now, and whether they

[Traduction]

**M. Flexman:** Je pense qu'il vaudrait mieux soulever la question devant les fonctionnaires des Finances, mais la taxation de services d'intérêts ou d'intermédiation à risque s'est révélée difficile dans d'autres pays. En conséquence, le gouvernement ne cherche pas à taxer ces frais d'intérêt et frais connexes. Vous constaterez qu'une série de services offerts par les banques sont exonérés de la taxe.

**Le sénateur Austin:** Et les sociétés de fiducie?

**M. Flexman:** Oui.

**Le sénateur Austin:** Et les courtiers en placement?

**M. Flexman:** Oui.

**Le sénateur Austin:** Les ventes d'actions sont-elles exonérées de la taxe sur les produits et services? L'achat de titres par l'entremise d'une banque est-il également exonéré?

**M. Flexman:** Les exonérations se rapportent non pas à celui qui fournit le service, mais à la nature du service en question. Par conséquent, si le service est fourni par une banque, une société de fiducie ou une maison de courtage, il est exonéré. Les ventes d'actions et services de courtage seront exonérées de la taxe.

**Le président:** Il va certainement falloir se demander comment faciliter la transition. Il est certain que cela posera toutes sortes de problèmes.

**M. Flexman:** On va certainement vous parler des problèmes que la transition va poser dans les divers secteurs étant donné que cela préoccupe les entreprises à qui j'ai parlé.

La page suivante porte sur d'autres questions. Je les ai soulevées parce qu'elles sont venues sur le tapis lorsque j'ai discuté avec les entreprises et le grand public. Je vais les passer brièvement en revue. Je pense qu'elles se passent de commentaires. Il s'agit de questions telles que la date d'entrée en vigueur et la possibilité de différer la date du 1<sup>er</sup> janvier 1991.

**Le sénateur Austin:** Cela veut dire que le régime ne sera pas nécessairement en place à cette date?

**M. Flexman:** C'est l'une des questions qui se posent à l'égard de la date. Cela préoccupe ceux qui devront appliquer la taxe. Ils veulent savoir si cette date sera flexible.

**Le sénateur Austin:** Le gouvernement a dit que la date d'entrée en vigueur était le 1<sup>er</sup> janvier 1991.

Voulez-vous dire qu'il est question dans les milieux gouvernementaux de modifier cette date?

**M. Flexman:** Je dis seulement que l'on se demande si le gouvernement sera prêt à commencer le 1<sup>er</sup> janvier 1991.

**Le sénateur Austin:** Est-il douteux, selon vous, que le gouvernement soit prêt le 1<sup>er</sup> janvier 1991?

**M. Flexman:** Il s'agit de voir à la fois si le gouvernement sera prêt et si les entreprises seront prêtes. Les deux facteurs sont reliés.

Comme chacun sait, la loi n'a pas encore été adoptée. Par conséquent, les entreprises se demandent si elles doivent se préparer en fonction des renseignements qu'elles possèdent déjà et

[Text]

can actually make final changes to systems in order to be ready for January 1 when they are dealing with legislation that has not been passed.

There is a concern as to whether or not Revenue Canada will be ready on January 1. There are a number of regulations that have to be passed. It is a massive undertaking to have businesses registered and ready. So it is a dual objective, if you like—that is, getting the business community ready and the administrative side ready.

I think you would have to ask Revenue Canada officials that question.

**Senator Kelly:** I think you would agree, though, would you not, that some certainty ought to be built into this fairly soon. The longer a doubt exists as to whether or not this tax is going to go ahead, the more the uncertainty builds up amongst people who need to know.

If this committee—and I am certain this is not going to be the case—should arrive at a decision in the next two weeks that it will go through the motions but at the end of the day will not let this bill fly in time for the deadline that has been set, then it is incumbent upon this committee to say so, rather than wait until it becomes too late.

Would you agree with that?

**Mr. Flexman:** In short, I would have to say, no, but if I could put it in my own words—

**Senator Kelly:** Put it in my words.

**Mr. Flexman:** The point you have raised that businesses and organizations need certainty is a very good point. Yes, organizations and businesses need certainty, both in terms of what the rules and legislation are or are going to be and so that they can start preparing for them. This is an important issue.

**The Chairman:** Just as a comment, the government is proceeding full speed ahead as if this tax is going to be applied.

**Senator Kelly:** But it has to, does it not?

**The Chairman:** The government is moving in the direction of registering the businesses and getting the people lined up for their pre-paid rebates. That is the first time I have ever heard of a pre-paid rebate, but that is what the government is doing. It is acting in no different a manner than it did with some of the income tax problems that were created, for example, with the clawback, which still has not been passed. I am not sure if it is that big a problem. The government is just moving ahead as if this were the law.

**Mr. Flexman:** Should I change my tax return?

**The Chairman:** Well, I'm not sure.

**Senator Perrault:** Mr. Flexman, I am sure you are aware of the statements made recently by John Bulloch, who represents several thousand independent businesses, I understand. He has said that this tax will prove to be an administrative nightmare. The deadline simply cannot be met. He said that the government should consider establishing a new deadline. Do you lend any credibility to that statement at all?

**Mr. Flexman:** I think Mr. Bulloch has been concerned about the issue with respect to small business. I think there are

[Traduction]

si elles pourront modifier leurs systèmes de façon à être prêtes pour le 1<sup>er</sup> janvier alors que la loi n'a pas encore été adoptée.

On se demande aussi si Revenu Canada sera prêt le 1<sup>er</sup> janvier. Plusieurs règlements devront être adoptés. Il y a beaucoup de travail à faire pour que les entreprises soient enregistrées et prêtes. Par conséquent, il faut à la fois que le secteur des affaires soit prêt et que l'administration le soit également.

Il faudrait poser la question à Revenu Canada.

**Le sénateur Kelly:** Vous seriez donc d'accord pour dire qu'il faudrait donner rapidement des certitudes aux gens. Le plus longtemps on doutera de l'adoption de cette taxe, plus l'incertitude s'accroîtra chez ceux qui doivent savoir à quoi s'en tenir.

Si notre comité—et j'en doute fort—décide, au cours des deux prochaines semaines, d'adopter les motions, mais pas à temps pour que le délai fixé soit respecté, nous devons le dire tout de suite au lieu d'attendre qu'il soit trop tard.

Êtes-vous d'accord?

**M. Flexman:** Je dois dire que non, mais si vous me permettez de m'expliquer...

**Le sénateur Kelly:** Faites.

**M. Flexman:** Vous avez raison de dire que les entreprises et autres organismes ont besoin de certitudes. Ils ont certainement besoin de certitudes quant à la teneur de la réglementation et de la loi afin de pouvoir s'y préparer. C'est là une question importante.

**Le président:** Je signale en passant que le gouvernement procède exactement comme si la taxe allait être instaurée.

**Le sénateur Kelly:** Il doit le faire, n'est-ce pas?

**Le président:** Le gouvernement s'appête à enregistrer les entreprises et à verser les remboursements anticipés. C'est la première fois que j'entends parler d'un remboursement anticipé, mais c'est ce que fait le gouvernement. Il procède exactement comme il l'a fait pour l'impôt sur le revenu, par exemple en ce qui concerne la récupération des prestations, qui n'a pas encore été adoptée. Je ne suis pas certain que cela pose un grand problème. Le gouvernement procède comme si la loi était déjà adoptée.

**M. Flexman:** Devrais-je modifier ma déclaration d'impôt?

**Le président:** Je n'en suis pas certain.

**Le sénateur Perrault:** Monsieur Flexman, vous êtes sans doute au courant des déclarations récentes de John Bulloch qui représente plusieurs milliers d'entreprises indépendantes. À l'entendre, cette taxe sera un véritable cauchemar administratif. Le délai ne peut pas être respecté. Il dit que le gouvernement devrait songer à le différer. Ajoutez-vous foi à cette déclaration?

**M. Flexman:** Je crois que cette question préoccupe M. Bulloch en ce qui concerne les petites entreprises. Comme je l'ai



[Text]

administrative problems with respect to small business, as I have said. If things can be made simpler for small business, then I think it may not be as big an issue in terms of their being ready. When I talked to representatives of small businesses, I certainly noticed a concern about whether they could be ready by January 1. Perhaps the larger question is whether they can ever be ready for some of the complexity that this would seem to introduce.

**Senator Perrault:** They allege complexities in the initial form that has been sent to them. I suppose this is a new area for many of them. We are asking something like 1.5 million companies as opposed to the former 75,000 to file monthly reports.

**Mr. Flexman:** Not all businesses will file monthly.

**Senator Perrault:** A great many of them will, however.

**Mr. Flexman:** I think the statistics indicate that the vast majority would fall under the \$500,000 threshold and would be able to file on annual basis. However, any time we introduce change—and introducing the GST is change—you create complexity for those who have to react to that change.

**Senator Perrault:** If the deadline had to be moved, what additional time would you give it? Or is it too early even to discuss this?

**Mr. Flexman:** I think I should make it clear that I am not proposing that the deadline be changed. I am just saying that this is an issue that has been raised because of statements made by different people.

**Senator Perrault:** Yes, including Mr. Bulloch.

**Mr. Flexman:** I am not proposing that there be any change in the start date, but that is an issue on which the committee may hear representations.

**Senator Kirby:** To follow up on that, I understand that you are not recommending that that be changed. I also understand your concern about uncertainty. Certainly if I were in the business community I would be concerned, too. Do you have any sense as to the latest data on how that uncertainty needs to be resolved in order to implement the legislation on January 1? In other words, one suspects, on May 15, that one may have an extended period of uncertainty into the future before the uncertainty reaches the point at which the deadline automatically gets postponed. Do you have some sense of when that date is?

**Mr. Flexman:** We are talking about different levels of uncertainty for different taxpayers. There is a lot of the legislation that is clear-cut in terms of how it applies to business. I do not think all businesses can say that they do not know how this tax is going to operate. A lot of detailed information has been released on it, as we will see. However, certain issues have not been sorted out, and that may affect certain organizations—certainly the public sector rebates that we will talk about, for example, have not been sorted out. If you were to prepare for that, you really could not do any detailed programming or planning before you knew the percentage rebate.

[Traduction]

dit, la taxe leur pose des problèmes administratifs. S'il est possible de leur simplifier les choses, il leur sera sans doute plus facile d'être prêtes. Lorsque j'ai parlé aux représentants de la petite entreprise, j'ai remarqué qu'ils craignaient de ne pas être prêts d'ici le 1<sup>er</sup> janvier. Il s'agit peut-être surtout de savoir s'ils peuvent être prêts un jour à faire face à la complexité de cette taxe.

**Le sénateur Perrault:** Ils trouvent trop compliquée la formule initiale qui leur a été envoyée. Je suppose qu'il s'agit là d'un domaine entièrement nouveau pour un grand nombre d'entre eux. Nous demandons à environ un million et demi d'entreprises de produire des déclarations mensuelles alors qu'il n'y en avait que 75 000 jusqu'ici qui devaient le faire.

**M. Flexman:** Les entreprises n'auront pas toutes à produire de déclaration mensuelle.

**Le sénateur Perrault:** Mais la plupart devront le faire.

**M. Flexman:** Selon les chiffres, la majorité d'entre elles se situeront sous le seuil de 500 000 \$ et pourront produire une déclaration annuelle. Néanmoins, chaque fois que nous apportons des changements—et la TPS en est un—vous créez des complications pour ceux qui doivent appliquer ce changement.

**Le sénateur Perrault:** Si la date était différée, quel délai supplémentaire accorderiez-vous? Ou est-il trop tôt pour en discuter?

**M. Flexman:** Je précise que je ne propose pas de modifier la date. Je dis seulement que cette question a été soulevée en raison des déclarations par diverses personnes.

**Le sénateur Perrault:** Oui, y compris M. Bulloch.

**M. Flexman:** Je ne propose pas de modifier la date d'entrée en vigueur, mais c'est une question sur laquelle le comité envisagera peut-être des instances.

**Le sénateur Kirby:** Si j'ai bien compris, vous ne recommandez pas de modifier la date. Je comprends également vos préoccupations à l'égard du manque de certitude. Cela ne me plairait pas non plus si j'étais dans le secteur des affaires. Avez-vous une idée de la façon dont il faudrait dissiper ces incertitudes pour pouvoir appliquer la loi le 1<sup>er</sup> janvier? Autrement dit, le 15 mai, on peut s'attendre à ce que cette incertitude se prolonge jusqu'à ce que le délai soit automatiquement reporté. Savez-vous quand cette date pourrait tomber?

**M. Flexman:** L'incertitude est plus ou moins prononcée d'un groupe de contribuables à l'autre. Bien des choses sont claires dans la loi en ce qui concerne la façon dont elle s'applique aux entreprises. Je ne pense pas que toutes les entreprises peuvent prétendre ignorer comment cette taxe fonctionnera. De nombreux renseignements détaillés ont été publiés à ce sujet. Néanmoins, plusieurs questions qui touchent certains organismes n'ont pas été réglées. C'est certainement le cas des remboursements au secteur public, par exemple. Si vous vouliez vous préparer en conséquence, vous ne pourriez pas faire de



[Text]

To come back to the general question as to what might be a date at which businesses really must have knowledge that the GST will be passed in its current form, September 1 is probably a date that has been discussed more than any other. That is the date at which businesses will have to start collecting GST on many pre-payments that relate to 1991. The question I have difficulty answering is: What do I do with respect to pre-payment when we do not have legislation that has been finalized and there is some uncertainty as to its future?

**Senator Austin:** Are you comfortable if the government assures you that its own side of the process is in good shape and ready to go for January 1, 1991?

**Mr. Flexman:** I still think the question will come up if the legislation has not been finalized or passed into law and if there is the possibility of change. Business is reluctant to undertake certain initiatives when it may be faced with having to change the rules again. Keep in mind the costs associated with that. I think that where, if there is any level of uncertainty, it will create concerns within the business community as to whether they can be ready.

**Senator Kelly:** Just to expand on that last point and coming back to this committee, if September 1 is some sort of magic time past which January 1 becomes unreasonable, either from the standpoint of people who must collect the tax and pay it or from the standpoint of the government, I think it is important that this committee set forth some kind of deadline by which time it has its mind made up on what it is going to do with this bill. I think as soon as this committee decides that it cannot possibly have its deliberations completed by September 1, for example, then as soon as it knows that, it should say so, in my opinion. Further, it should be prepared to say: If not by September 1, when? A whole bunch of elements come together here. The businesses, the government itself, the revenue people and so on are involved. It comes under that heading of uncertainty, but there are ways in which I think we can minimize the damage done by uncertainty and I have just discussed some of them. Would you agree? You probably would not agree.

**Mr. Flexman:** I think your comments should be considered carefully by the committee, yes.

**The Chairman:** Keeping in mind also that it never seems to have bothered the government in the past that legislation was not finalized before it moved into action to collect money. There are all kinds of examples of that sort of thing. Personally, I am not that concerned that the government is not going to move into high gear because this committee is taking its responsibility seriously and is giving the legislation a fair hearing, with the possible changes that may be required. Again, I am saying "may be".

**Senator Perrault:** As to provincial participation, Mr. Flexman, I think it is unprecedented in British Columbia that all parties voted unanimously on anything, yet they voted unanimously to condemn the GST. Have we made any progress in

[Traduction]

planification détaillée avant de connaître le pourcentage d'abattement.

Pour en revenir à la date à laquelle les entreprises doivent être certaines que la TPS sera adoptée sous sa forme actuelle, le 1<sup>er</sup> septembre est sans doute la date dont il a le plus souvent été question. C'est celle à laquelle les entreprises devront commencer à percevoir la TPS sur un grand nombre de paiements anticipés se rapportant à 1991. Néanmoins, j'ai du mal à voir ce que je dois faire à l'égard des paiements anticipés alors que la loi n'est pas adoptée et que son adoption n'est pas certaine?

**Le sénateur Austin:** Trouvez-vous suffisant que le gouvernement vous assure que, de son côté, le système progresse bien et sera en place à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1991?

**M. Flexman:** Je pense que la question se posera quand même si la loi n'est pas adoptée et s'il existe une possibilité de changement. Le milieu des affaires hésite à prendre certaines initiatives s'il doit apporter des changements par la suite. N'oubliez pas que cela coûte cher. Si la situation est plus ou moins incertaine, le secteur des affaires ne sera pas sûr de pouvoir être à temps.

**Le sénateur Kelly:** À propos de ce dernier point, si le 1<sup>er</sup> septembre est la date après laquelle le délai du 1<sup>er</sup> janvier devient déraisonnable, pour ceux qui doivent percevoir la taxe ou pour le gouvernement, je crois important que notre comité se fixe un délai pour prendre une décision au sujet de ce projet de loi. Dès que nous aurons établi que nous ne pouvons pas terminer nos délibérations d'ici le 1<sup>er</sup> septembre, par exemple, nous devrions le faire savoir. D'autre part, le comité devrait se demander quelle date fixer si ce n'est pas le 1<sup>er</sup> septembre? Toutes sortes d'éléments entrent en jeu, le milieu des affaires, le gouvernement et Revenu Canada. Il y a des incertitudes, mais je crois qu'il existe des moyens de limiter les dégâts et je viens d'en énoncer quelques-uns. Seriez-vous d'accord? Je suppose que non.

**M. Flexman:** Je crois qu'en effet le comité devrait examiner attentivement vos propositions.

**Le président:** N'oublions pas non plus que, jusqu'ici, le gouvernement ne semble pas avoir vu d'inconvénient à percevoir de l'argent avant que la loi ne soit adoptée. Il y a eu toutes sortes de cas de ce genre. Personnellement, peu m'importe que le gouvernement ne puisse pas accélérer le processus parce que notre comité prend ses responsabilités au sérieux et soumet le projet de loi à un examen approfondi, ce qui peut se traduire par certains changements. Encore une fois, c'est seulement une possibilité.

**Le sénateur Perrault:** Pour ce qui est de la participation des provinces, monsieur Flexman, je crois qu'en Colombie-Britannique, tous les partis ont voté à l'unanimité contre la TPS, ce qui n'était encore jamais arrivé pour quoi que ce soit. Avons-

[Text]

the area of persuading provincial governments to cooperate more enthusiastically in this venture?

**Mr. Flexman:** I have not been party to any of those discussions with the provinces, senator.

**Senator Perrault:** You have not heard from any of your sources that there is a change in attitude developing out there?

**Mr. Flexman:** Following the discussions at the various provincial levels, I would sense that there may have been a softening in terms of the concept of applying tax to goods and services at the provincial level. There has already been some discussion and I believe some of the provinces are considering expanding their tax bases, as well, although not necessarily as part of the GST at this stage. I suppose one has to wonder, because of the economies and the efficiency of an integrated system, whether there is not going to be some pressure brought to bear by those people who have to deal with the tax to have federal-provincial cooperation. At this point that has not happened. Perhaps, when the tax goes ahead and is accepted we can deal with one tax as opposed to two.

**Senator Perrault:** As it stands now, we have the unhappy prospect of two levels of government collecting a tax at the same level in the provinces.

**Mr. Flexman:** Yes; and that is definitely a complication.

**Senator Perrault:** That is a terrible complication. Is there any other country in the world where such a situation exists?

**Mr. Flexman:** I do not believe that there are other countries that have to deal with two levels of retail sales tax.

**Senator Perrault:** Yes.

**The Chairman:** Before I call on Senator Kolber, who is next, I wish to make a comment. I should think that the provinces are sort of laying back letting the federal government take the flack.

**Senator Simard:** That is a fair assumption.

**The Chairman:** And then in due course, seeing the gold mine that may be out there, they will quickly move in with their own goods and services tax with more likelihood of cooperation with the federal government.

I am no great seer, but in a few years I think you will find the provinces into the same tax grab by taxing services along with goods and possibly cooperating at that point with the federal government.

I will now call on Senator Kolber for his comment.

**Senator Kolber:** I should like to ask you a question. I should like you to clarify for me, if you can, what you see our mandate is in reviewing the GST. Is it just the narrow mandate of giving a critique on the tax itself, or do we have any role whatsoever to play in the more macro discussion as to whether a tax is needed?

With respect to some of the comments that I hear, I am slightly appalled. I do not want to turn this into some kind of political circus, but I happen to be in favour, generally, of a GST. It is perhaps not being executed in the best possible way,

[Traduction]

nous réussi à convaincre les gouvernements provinciaux de coopérer avec plus d'enthousiasme à cette initiative?

**M. Flexman:** Je n'ai pas participé aux négociations avec les provinces, sénateur.

**Le sénateur Perrault:** Vos sources d'information ne vous ont-elles pas dit si un changement d'attitude s'amorçait du côté des provinces?

**M. Flexman:** Je crois qu'à la suite des discussions qui ont eu lieu, les provinces sont un peu moins réfractaires à l'idée d'appliquer la taxe aux produits et services au niveau provincial. Des négociations ont été entamées et je crois que certaines provinces songent à élargir leur assiette fiscale également, même si ce n'est pas nécessairement dans le cadre de la TPS, pour le moment. Étant donné les économies et les gains d'efficacité que représente un système intégré, il y a lieu de se demander si ceux qui doivent appliquer la taxe ne vont pas exercer certaines pressions pour aboutir à une collaboration fédérale-provinciale. Ils ne l'ont pas encore fait. Une fois la taxe adoptée et acceptée, nous n'aurons peut-être qu'une taxe au lieu de deux.

**Le sénateur Perrault:** Pour le moment, nous allons malheureusement avoir deux niveaux de gouvernement qui percevront une taxe, sur les ventes au détail, dans les provinces.

**M. Flexman:** Oui, et cela complique certainement les choses.

**Le sénateur Perrault:** Cela les complique terriblement. Y a-t-il un autre pays dans la même situation?

**M. Flexman:** Je ne crois pas qu'il y ait d'autres pays avec une taxe de vente au détail à deux niveaux.

**Le sénateur Perrault:** En effet.

**Le président:** Avant de céder la parole au sénateur Kolber, je voudrais formuler une observation. J'ai l'impression que les provinces restent prudemment à l'arrière-plan et préfèrent laisser le gouvernement fédéral amortir les coups.

**Le sénateur Simard:** C'est une hypothèse raisonnable.

**Le président:** Puis, en temps voulu, lorsqu'elles verront qu'elles ont là un véritable pactole, elles s'empresseront d'instaurer leur propre taxe sur les produits et services en ayant plus de chances d'obtenir la coopération du gouvernement fédéral.

Je ne suis pas devin, mais je pense que d'ici quelques années les provinces vont elles aussi taxer les services en plus des produits et peut-être en coopération avec le gouvernement fédéral.

Je cède la parole au sénateur Kolber.

**Le sénateur Kolber:** Je voudrais vous poser une question. Pourriez-vous m'expliquer comment vous concevez votre mandat en ce qui concerne l'examen de la TPS? S'agit-il seulement de critiquer la loi comme telle ou avons-nous un rôle quelconque à jouer dans le débat quant à savoir si cette taxe est nécessaire?

J'ai entendu certaines observations quelque peu sidérantes. Je ne voudrais pas que tout cela dégénère en débat politique, mais il se trouve que je suis en faveur d'une TPS. Elle n'est peut-être pas conçue de la meilleure façon qui soit, mais je ne



[Text]

but I do not understand what way we will find to get out of our incredible financial dilemma if we do not seek other ways of raising revenue. Are we to get into that subject at all? Is that part of our mandate?

**The Chairman:** Subject to any input that we receive from the committee, the responsibility of this committee is to review the legislation and look at—

**Senator Kolber:** Is it to review the legislation only and not to question why it is there?

**The Chairman:** No. You just stopped me when I said "review the legislation."

**Senator Kolber:** I am sorry.

**The Chairman:** Further, we can look at the alternatives, if any; look for improvements, if any; and assess problems that have been created by a wide variety of commercial activities, many of which have already had representation made about, for example, businesses or industries that have particular problems and alternative forms of revenue. In other words, we can look at the whole general aspect of this rather major shift in government philosophy as to taxes, keeping in mind that all of us know that in the long run this will become a significant revenue source to the Government of Canada, whoever it may be.

I look at our mandate as being anything that will improve the legislation if that legislation is required. We can then review possible alternatives, keeping in mind always—and I think all of us as legislators should—the fiscal requirements of the country.

**Senator Kolber:** Okay.

**Senator Simard:** Mr. Chairman, mention has been made of the rating of the revenue as being an objective of this tax. If we are to look at that, we also have to look at an alternative objective of this legislation, namely, the improved productivity of a Canadian production, and so on, in manufacturing. This is a major element of this piece of legislation.

Furthermore, to follow on what Senator Kelly has said—and perhaps Senator Kolber—as far as establishing a timetable and agreeing on a date, I wish to reiterate in front of the press that on this side we are prepared to sit not only on Tuesday and Wednesday but also on Monday and Friday. I could also include Wednesday and Thursday, but I wish to emphasize that we can sit early in the week and late in the week to meet that schedule or if additional time is needed.

**Senator Austin:** How about Mondays in New Brunswick and Fridays in British Columbia?

**The Chairman:** We can then pick up the weekend.

All I can tell you is that the steering committee is meeting this afternoon. We will continue this discussion. I am not prepared at the moment to suggest that we meet on Mondays and Fridays. That may come about in due course, however. We will look at our schedule. The committee also, I might remind you, may have other legislation given to us that we may have to look at, which will add to our burden.

[Traduction]

vois pas comment nous pourrions nous sortir de notre terrible situation financière sans chercher d'autres moyens d'augmenter les recettes fiscales. Allons-nous étudier cet aspect du problème? Cela fait-il partie de notre mandat?

**Le président:** Sous réserve des opinions qu'émettront les membres du comité, notre rôle consiste à examiner le projet de loi et . . .

**Le sénateur Kolber:** S'agit-il d'examiner le projet de loi uniquement et non pas sa raison d'être?

**Le président:** Non. Vous m'avez arrêté lorsque j'ai parlé d'examiner le projet de loi.

**Le sénateur Kolber:** Excusez-moi.

**Le président:** De plus, nous pouvons examiner des solutions de rechange, s'il y en a, les améliorations possibles et évaluer les problèmes que posent diverses activités commerciales pour lesquelles des instances nous ont déjà été faites, par exemple, par les entreprises ou les industries qui ont des problèmes particuliers et nous pouvons également examiner les autres possibilités de recettes fiscales. Autrement dit, nous pouvons nous livrer à un examen général de ce changement important dans la politique gouvernementale en n'oubliant pas qu'il s'agira là, à long terme, d'une source de revenu importante pour le gouvernement du Canada, quel que soit le parti au pouvoir.

Notre rôle est donc d'améliorer la loi si nous la jugeons nécessaire. Nous pourrions examiner les solutions de rechange sans perdre de vue, comme c'est le devoir des législateurs, les besoins financiers du pays.

**Le sénateur Kolber:** D'accord.

**Le sénateur Simard:** Monsieur le président, on a dit que cette taxe visait à augmenter les recettes fiscales. Si nous nous penchons sur cet aspect de la question, nous devons aussi nous pencher sur un autre objectif de cette loi, en l'occurrence, l'augmentation de la productivité dans le secteur manufacturier canadien. C'est là un aspect très important de ce projet de loi.

En outre, pour faire suite à ce qu'a dit le sénateur Kelly—et peut-être aussi le sénateur Kolber—concernant l'établissement d'un calendrier et d'une date, je tiens à répéter devant la presse que, de ce côté-ci, nous sommes prêts à siéger non seulement les mardi et mercredi mais aussi les lundi et vendredi. En d'autres termes, nous sommes prêts à siéger au début et à la fin de la semaine, et même le jeudi s'il le faut, pour respecter cet échéancier ou advenant que nous ayons besoin de plus de temps.

**Le sénateur Austin:** Pourquoi ne pas siéger le lundi au Nouveau-Brunswick et le vendredi en Colombie-Britannique?

**Le président:** Nous pourrions ensuite empiéter sur les fins de semaine?

Tout ce que je peux vous dire, c'est que le comité directeur se réunit cet après-midi. Nous allons poursuivre cette discussion. Je ne suis pas prêt, pour le moment, à proposer que nous nous réunissions les lundis et les vendredis. Cela viendrait peut-être en temps voulu. Nous allons examiner notre calendrier. Je vous rappelle que d'autres projets de loi peuvent nous être renvoyés, ce qui alourdira notre emploi du temps.



[Text]

**Senator Simard:** As far as uncertainty is concerned, is it a fair statement that the taxpayers should be prepared to live with a system that was announced three years ago? The public has seen the House of Commons committee go through two exercises; amendments have been made. We are not trying to reinvent the wheel, here.

The Senate has to do its work, fine. I am told that the government is going all out to prepare for it and is inviting small businesses and all businesses to register so that they will be receiving information on the GST.

Unless Canadians feel that the Senate is irresponsible and just wants to delay indefinitely and cause more uncertainty, they have to assume that we will be finished with our work here by the end of July or August. Is that a fair statement, Mr. Chairman?

**The Chairman:** I am not making any commitments. I have said in this chamber in my few remarks on it that we certainly want to give the bill a good hearing. We want to look at it carefully. It would be irresponsible—and I have said this; however, I am not sure that others agree—if we were to go down to the December 31 deadline, though. We have suggested on occasion that we should have the bill in by Thanksgiving. Again, that is just a date that has been picked as one that would still give the government time to react to any suggestions that may come from this committee. Again, we will be looking at a timetable and we will do the best we can to move the bill along. I do not see that the House of Commons moved this legislation along any faster than they felt necessary, so how can they expect the Senate to suddenly speed up its process?

**Senator Simard:** Mr. Chairman, I do not want to argue with you but I think you are adding uncertainty by continually mentioning Thanksgiving as the date. What makes you so prudent in mentioning that date?

**The Chairman:** As I said to you in the house, when the committee reports with some improvements any day will be Thanksgiving for the Canadian public. It is hard to pick a date.

**Senator Simard:** If there are improvements to be made, we have ample time before Thanksgiving to do so. We are not breaking new ground here.

**The Chairman:** *Beauchesne's* says under the heading "Function of a Committee on a Bill" at page 230 the following:

The function of a committee on a bill is to go through the text of the bill clause by clause and, if necessary, word by word, with a view to making such amendments in it as may seem likely to render it more generally acceptable.

So if we want to go through these 120,000 words, it will take us a little while.

**Senator Kelly:** Mr. Chairman, is that the end of the reference?

**The Chairman:** Yes.

**Senator Kelly:** Allow me to comment. That reference expresses exactly my view. When you outlined what this committee has to accomplish, I was astonished because you sug-

[Traduction]

**Le sénateur Simard:** Pour ce qui est du climat d'incertitude, ne peut-on pas dire que les contribuables doivent se préparer à s'accommoder d'un régime qui a été annoncé il y a trois ans? Le public a vu le comité de la Chambre des communes examiner le projet de loi à deux reprises; il a apporté des modifications. Il ne s'agit pas de réinventer la roue.

Le Sénat a son travail à faire. On m'a dit que le gouvernement allait commencer les préparatifs et qu'il invitait les petites entreprises et toutes les entreprises à s'enregistrer afin qu'elles obtiennent de l'information sur la TPS.

À moins que les Canadiens ne considèrent que le Sénat agit de façon irresponsable et veut seulement retarder indéfiniment les choses et accentuer le climat d'incertitude, ils s'attendent à ce que nous terminions nos travaux d'ici la fin de juillet ou d'août. Est-ce exact, monsieur le président?

**Le président:** Je ne prends aucun engagement. Comme je l'ai déjà dit, nous tenons à soumettre ce projet de loi à un examen approfondi. Nous allons l'étudier attentivement. Il serait irresponsable de notre part—mais je ne sais pas si tout le monde est de cet avis—d'aller au-delà du délai du 31 décembre. Nous avons déjà laissé entendre que nous devrions avoir terminé d'ici l'Action de Grâce. Là encore, c'est une date qui laisserait au gouvernement suffisamment de temps pour suivre nos recommandations. Nous allons établir un calendrier et nous ferons de notre mieux pour faire progresser le projet de loi. Je ne crois pas que la Chambre des communes l'ait adopté plus rapidement qu'elle ne l'a jugé nécessaire alors comment peut-elle s'attendre à ce que le Sénat accélère ses travaux?

**Le sénateur Simard:** Monsieur le président, je ne veux pas discuter avec vous, mais je crois que vous accentuez l'incertitude en parlant constamment de l'Action de Grâce. Pourquoi mentionnez-vous cette date?

**Le président:** Comme je vous l'ai dit, lorsque le comité présentera son rapport en suggérant certaines améliorations, quel que soit le jour, ce sera une journée d'action de Grâce pour les Canadiens. Il est difficile de choisir une date.

**Le sénateur Simard:** S'il y a des améliorations à apporter au projet de loi, nous avons tout le temps de le faire d'ici l'Action de Grâce. Il n'y a là rien de nouveau.

**Le président:** Voici ce que dit *Beauchesne* dans le commentaire intitulé «rôle du comité dans l'examen du Bill» à la page 230:

Le comité a pour fonction d'examiner le projet ou proposition de loi article par article ou, éventuellement, mot par mot, afin d'y apporter les modifications dont on peut croire qu'elles le rendraient, généralement parlant, plus acceptable.

Par conséquent, si nous voulons examiner ces 120 000 mots un par un, cela va nous prendre un certain temps.

**Le sénateur Kelly:** Monsieur le président, est-ce la fin de la citation?

**Le président:** Oui.

**Le sénateur Kelly:** Permettez-moi d'ajouter une chose. Ce commentaire exprime exactement ma pensée. Lorsque vous avez énoncé le mandat du comité, j'ai été étonné de vous

[Text]

gested that while this committee has a role to examine this bill it also has a role to conduct a comprehensive study into what alternatives there may be for raising money, which seems to me to be well outside the role of the Senate.

**The Chairman:** You would have a great argument with some members of the committee if you suggested that we just look at this bill and not possible alternatives. I do not think that there is any doubt that as the committee hears representations it will have to look at alternatives.

**Senator Kelly:** Mr. Chairman, that is to suggest that if a bill were to come to the Senate proposing a dog tax, we should not only review it in terms of the public interest but we should review the idea of people even owning dogs and if so what kind of dogs.

**The Chairman:** Or whether it would be better to apply the tax to cats.

**Senator Kelly:** Yes, that kind of thing.

**Senator Austin:** I know that the chairman can defend himself, but I have to say that the principles behind our responsibilities as the Upper House are no different than those of the Lower House and their practices with respect to the examination of legislation. Historically the scope of those practices has been very wide.

**Senator Kelly:** Things are substantially different where tax bills are concerned.

**Senator Austin:** The only difference I am aware of is that ways and means motions are not introduceable in the Senate. Is there some other difference?

**Senator Kelly:** That is the major difference.

**Senator Simard:** The government is not operating out of the Senate; it is operating out of the House of Commons.

**Senator Austin:** We are not initiating this tax bill; we are examining the public policies of the government as expressed in this legislation.

**The Chairman:** I am sure that we will have many opportunities to discuss this question, but perhaps we should return to Mr. Flexman.

**Mr. Flexman:** Mr. Chairman, the next issue is the impact of this proposal on inflation.

**The Chairman:** Perhaps we should leave you out of that one because we will have lots of economists telling us about it.

**Mr. Flexman:** Yes. We have talked about the transition rules and tax visibility. We have talked about base-broadening, and perhaps we will look at that topic in a bit more detail when we look at the exemptions and zero rating. We have had some discussion on provincial participation. Refundable credits are credits that will be introduced through the income tax system as part of the package, if you like, of introducing the GST. There is the issue of tax collector and payer education and how it will occur within the economy. There have been discussions with respect to the manpower requirements of Revenue Canada.

[Traduction]

entendre dire que nous avons pour rôle non seulement d'étudier le projet de loi, mais encore d'entreprendre un examen approfondi des autres moyens de recueillir de l'argent, ce qui me semble outrepasser notre champ de compétence.

**Le président:** Certains membres du comité ne seront pas du tout d'accord avec vous si vous parlez d'étudier simplement ce projet de loi et non pas les autres solutions possibles. Il est certain, selon moi, que le comité devra examiner les solutions de rechange au fur et à mesure que des instances lui seront faites.

**Le sénateur Kelly:** Monsieur le président, cela veut dire que si nous recevons un projet de loi proposant une taxe sur les chiens, nous devons voir non seulement si le projet de loi est conforme à l'intérêt public, mais également s'il est souhaitable ou non que les gens possèdent des chiens et, dans l'affirmative, quel genre de chiens.

**Le président:** Ou s'il ne vaudrait pas mieux appliquer la taxe aux chats.

**Le sénateur Kelly:** Exactement.

**Le sénateur Austin:** La président est capable de se défendre tout seul, mais je dois pouvoir dire que les responsabilités de la Chambre Haute ne diffèrent en rien de celles de la Chambre Basse en ce qui concerne l'examen des lois. Par le passé, notre champ de compétence a été très vaste à cet égard.

**Le sénateur Kelly:** La situation est très différente lorsqu'il s'agit de mesures fiscales.

**Le sénateur Austin:** À ma connaissance, la seule différence est que les motions des voies et moyens ne peuvent pas être déposées au Sénat. Y a-t-il d'autres différences?

**Le sénateur Kelly:** C'est là la grosse différence.

**Le sénateur Simard:** Le gouvernement gouverne non pas à partir du Sénat, mais de la Chambre des communes.

**Le sénateur Austin:** Nous ne sommes pas à l'origine de cette mesure fiscale; nous examinons les politiques publiques du gouvernement qui sont exprimées dans ce projet de loi.

**Le président:** Nous aurons certainement bien des occasions de discuter de la question, mais peut-être devrions-nous en revenir à M. Flexman.

**M. Flexman:** Monsieur le président, la question suivante est celle des répercussions de cette mesure sur l'inflation.

**Le président:** Nous devrions peut-être laisser cela de côté pour le moment étant donné que de nombreux économistes vont nous en parler.

**M. Flexman:** D'accord. Nous avons parlé des règles transitoires et de la visibilité de la taxe. Nous avons parlé de l'élargissement de l'assiette et peut-être examinerons-nous cette question plus en détail lorsque nous étudierons les exonérations et la détaxe. Nous avons dit quelques mots au sujet de la participation des provinces. Le régime fiscal accordera des crédits remboursables dans le cadre de l'instauration de la TPS. Il y a aussi la question de la formation de ceux qui perçoivent et qui paient la taxe. On a discuté également des besoins en main-d'œuvre du Revenu Canada.



[Text]

**Senator Perrault:** What is the total personnel requirement?

**Mr. Flexman:** I believe Revenue Canada has announced that they will need between 3,400 and 3,900 additional personnel. Perhaps you should confirm those numbers with them, but they are the numbers that I have heard.

**Senator Perrault:** Do you have the cost estimate?

**Mr. Flexman:** You can confirm that with the Department of Finance, but I believe that it is in the order of \$200 million on an ongoing basis.

**Senator Perrault:** Do you mean each year?

**Mr. Flexman:** Yes. I believe there are also some special first-time costs to be incurred.

**Senator Perrault:** Would that include advertising?

**Mr. Flexman:** I think advertising would be part of the first-time costs.

The final point here is called "rate creep." That is a reference to questions and concerns as to whether the rate will remain as its proposed level of 7 per cent and as to experiences in other countries of what happened with similar value-added or multi-stage taxes after they were introduced.

**Senator Austin:** You have not mentioned the regressive nature of this tax.

**Mr. Flexman:** That is an oversight. Allow me to comment on the regressivity of the tax. Some people feel that a consumption tax by its very nature is regressive. I have seen no studies that have definitively indicated whether or not a consumption tax is always regressive. There are a number of issues with regard to the GST that would have to be considered in determining whether or not it is regressive. Is a greater portion paid by families or individuals with lower incomes than by families or individuals with higher incomes? By zero rating food or basic groceries, it tends to lessen any regressivity or increase progressivity. Introducing a mechanism of credits tends to, once again, reduce regressivity or increase progressivity. Residential rents have been exempted. All these are tied into the actual tax, and it would be interesting to see the Department of Finance estimates of whether or not the tax will be regressive.

**Senator Austin:** Have you seen any outside studies that come to conclusions on that question?

**Mr. Flexman:** Not on the GST.

**Senator Austin:** Are you aware of any studies underway outside the Department of National Revenue or the Department of Finance with respect to the regressivity of the GST?

**Mr. Flexman:** I am not aware of any such studies. To some extent they would be based on projections as opposed to what will actually happen when the tax is introduced.

**Senator Austin:** I notice that you have not mentioned the impact of the GST on transactions between Canada and the United States either, whether there will be any transfer of activities down to the U.S. to avoid the GST and whether there are any concerns in that respect.

[Traduction]

**Le sénateur Perrault:** À combien s'élèvent ces besoins?

**M. Flexman:** Revenu Canada a annoncé, je crois, qu'il aura besoin de 3 400 à 3 900 employés supplémentaires. Peut-être devriez-vous lui demander de confirmer ces chiffres, mais ce sont ceux dont j'ai entendu parler.

**Le sénateur Perrault:** Savez-vous combien cela devrait coûter?

**M. Flexman:** Vous pouvez vérifier auprès du ministère des Finances, mais je crois que c'est de l'ordre de 200 millions de dollars.

**Le sénateur Perrault:** Vous voulez dire chaque année?

**M. Flexman:** Oui. Je crois qu'il y aura aussi des frais de démarrage.

**Le sénateur Perrault:** Cela comprend la publicité?

**M. Flexman:** Je pense que oui.

Enfin, il y a l'augmentation de la taxe. Il s'agit des questions et des préoccupations formulées quant à savoir si le taux de la taxe sera maintenu à 7 p. 100, compte tenu de ce qui s'est passé dans d'autres pays qui ont instauré une taxe à la valeur ajoutée ou multistade.

**Le sénateur Austin:** Vous n'avez pas parlé du caractère régressif de cette taxe.

**M. Flexman:** C'est un oubli. Permettez-moi de dire deux mots à ce sujet. Certaines personnes estiment qu'une taxe à la consommation est très régressive par nature. Je n'ai vu aucune étude indiquant de façon catégorique si une taxe à la consommation est nécessairement régressive. Il y aurait plusieurs facteurs à considérer pour déterminer si la TPS est régressive ou non. Les familles ou les personnes qui disposent d'un revenu modeste paient-elles une plus grande proportion de la taxe que celles qui ont un revenu élevé? En détaxant les produits alimentaires de base, on a tendance à réduire la régressivité ou à augmenter la progressivité de la taxe. Les crédits de taxe ont le même résultat. Les loyers résidentiels ont été exonérés. Tous ces facteurs sont reliés à la taxe et il serait intéressant de voir si le ministère des Finances considère que la taxe sera régressive ou non.

**Le sénateur Austin:** Avez-vous vu des études externes qui tirent des conclusions à ce sujet?

**M. Flexman:** Pas sur la TPS.

**Le sénateur Austin:** Savez-vous si des études ont été entreprises à l'extérieur du ministère du Revenu national et du ministère des Finances au sujet de la régressivité de la TPS?

**M. Flexman:** Je ne suis pas au courant. Ces études devraient, dans une certaine mesure, se baser sur des prévisions et non pas sur les répercussions réelles de la taxe une fois qu'elle sera instaurée.

**Le sénateur Austin:** Je remarque que vous n'avez pas parlé non plus des répercussions de la TPS sur les transactions entre le Canada et les États-Unis. Vous n'avez pas dit si l'on ne va pas transférer certaines activités aux États-Unis pour éviter de payer la TPS et si cela suscite des inquiétudes.



[Text]

**Mr. Flexman:** It has not been mentioned because what I have been presenting is an overview. There are some quarters and industries who are concerned about the fact that the U.S. will not have or, at least, does not have, at this point, a value-added tax or a GST. The tax is designed to apply to domestic consumption. So, in its purest form, it should be independent of international influences. In practice, though, there are certainly issues that will come up to reflect that we are not totally insulated because the United States does not have such a tax. I think the tourist industry, which you may hearing from—

**Senator Perrault:** That industry is very concerned.

**Mr. Flexman:** ... definitely has valid concerns about the impact the tax may have on discretionary purchasers between Canada and the United States.

**Senator Austin:** And the opportunity for Canadians to maximize the access, if any, to the United States market that was brought about by the Free Trade Agreement.

Could that be blunted by the complexity of the tax and the problems of recovering anything paid? For example, it might be that a Canadian company in the construction industry would have done drafting, architecture or engineering in Canada for a project in the United States, but because of the existence of the tax, it just becomes much simpler, administratively, to move all of that value-added from Canada to the United States and employ United States engineers, draftsmen and architects.

**Mr. Flexman:** The export of goods or services is not to be subject to the tax.

**Senator Austin:** But that has to be accounted for.

**Mr. Flexman:** No, that is not accounted for on the services that are provided. You would still have to account for the taxes you pay on your inputs, and you will get full credit for those.

From a design standpoint, it could be said that the GST should help international competitiveness in that it removes any indirect federal sales tax that may presently exist.

So the engineering firm to which you referred now pays, indirectly, federal sales tax in respect of costs. Under the GST, all of that would be removed and there would be no tax, of course, on the services provided in an export sense. So it could be said that there is an improvement in the competitiveness of industries in competing abroad.

**The Chairman:** Just as a supplementary, looking at the other side, I have had representations made to me by a major engineering firm that is involved in multi-million-dollar projects as to—and keeping in mind that it is dealing with the ultimate consumer, the fellow at the end of the line who puts up the building—why American engineers would not be given that task rather than Canadian engineers in order to avoid the tax.

Is there anything in the law—I am no expert on this—that would prevent utilizing foreign professional services, usually American, by the ultimate consumer where there is no input rebate?

[Traduction]

**M. Flexman:** Je n'en ai pas parlé parce que je me suis contenté de vous brosser un aperçu général. Certains milieux et certaines industries s'inquiètent du fait que les États-Unis n'ont pas, du moins pour le moment, de taxe à la valeur ajoutée ou de TPS. La taxe doit s'appliquer à la consommation nationale. Par conséquent, dans sa forme la plus pure, elle devrait être à l'abri de toute influence internationale. Néanmoins, en pratique, certains problèmes se posent du fait que nous ne sommes pas totalement protégés étant donné que les États-Unis n'ont pas de taxe comparable. L'industrie touristique, qui vous a peut-être fait part ...

**Le sénateur Perrault:** Ce secteur est très inquiet.

**M. Flexman:** ... éprouve des inquiétudes tout à fait justifiées au sujet des répercussions que la taxe peut avoir sur les achats discrétionnaires.

**Le sénateur Austin:** Et la possibilité, pour les Canadiens, d'avoir davantage accès au marché américain à la suite de l'Accord du libre-échange.

Cela pourrait-il être compromis par la complexité de la taxe et la difficulté de la récupérer? Par exemple, une entreprise canadienne du secteur de la construction aurait pu se charger de la conception, de l'architecture ou de l'ingénierie d'un projet réalisé aux États-Unis, mais à cause de la taxe il sera beaucoup plus simple, sur le plan administratif, de faire faire ce travail aux États-Unis par des ingénieurs, de dessinateurs et des architectes américains.

**M. Flexman:** L'exportation de biens ou services n'est pas assujettie à la taxe.

**Le sénateur Austin:** Mais il faut la comptabiliser.

**M. Flexman:** Non, la taxe n'est pas comptabilisée pour les services fournis. Vous devez comptabiliser la taxe que vous payez sur vos intrants et elle vous est entièrement remboursée.

Pour ce qui est de la conception de la taxe, on peut dire que la TPS devrait favoriser la compétitivité internationale en ce sens qu'elle supprime toute taxe de vente fédérale indirecte qui existait jusqu'ici.

Par conséquent, le cabinet d'ingénierie dont vous parlez paye, actuellement, la taxe de vente fédérale, de façon indirecte. Une fois la TPS instaurée, tout cela sera éliminé et il n'y aura évidemment pas de taxe sur les services exportés. Par conséquent, on peut dire que la compétitivité de nos industries à l'étranger s'en trouvera améliorée.

**Le président:** D'un autre côté, un important cabinet d'ingénierie qui participe à des projets d'une valeur de plusieurs millions de dollars—n'oublions pas qu'il fait affaire avec le consommateur final, celui qui, au bout de la filière, construit le bâtiment—m'a demandé pourquoi on ne confierait pas ce travail aux ingénieurs américains plutôt qu'aux ingénieurs canadiens pour éviter la taxe.

Je ne suis pas expert en la matière, mais la loi contient-elle des dispositions empêchant le consommateur final de recourir aux services de professionnels étrangers, généralement des Américains, s'il n'y a pas de remboursement de la taxe sur les intrants?

[Text]

**Mr. Flexman:** That is a concern that has been raised. There have been a number of representations made respecting a foreigner providing services in Canada.

As you can appreciate, it is more difficult to tax services at the border than goods. You can tax goods as they move across the border, but there will be no tax on services that cross the border.

What happens to an organization which, then, employs a U.S. engineering firm to do some work in Canada and does not have the tax assessed on that transaction? Well, there are two different situations. If a party bought those services from a Canadian engineering firm, they would have to pay the GST, but as long as they were involved in a taxable activity, they would get the GST back as a credit.

Although they have to go through the process of paying the tax and claiming back the credit, on a net basis there should be no bias towards using a foreign provider of the service versus a domestic provider of the service.

**The Chairman:** Let us say that Senator Kolber's associates put up a \$100 million building. You are at the end of the line insofar as there is no further service provided. Somebody has to pay the tax.

**Mr. Flexman:** The situation at the end of the line is that there are rules that require self-assessment. So in putting up the building, he would have to self-assess the tax in respect of that activity. There is a concern as to how effective the assessment procedure will be.

**The Chairman:** So somebody is going to pay the equivalent to the Government of Canada.

**Mr. Flexman:** That is correct. In that situation he would have to self-assess the 7 per cent. There would be no obligation on the U.S. firm if it were providing the services to collect and remit the tax. There would be an obligation on him to self-assess the tax.

**The Chairman:** Do you think that will work?

**Mr. Flexman:** Respecting the large organizations that may be exempt, there may be a bias towards using foreign professional services. They will be audited, and that will be an area, I am sure, the audit mechanism will be designed to uncover.

Certainly as you move into smaller businesses and areas that are not under the same level of scrutiny there may be some leakage, but that is hard to project.

**Senator Simard:** Coming back to Senator Austin's question, you said that this tax might be less regressive than the current federal sales tax because of the exemptions, and because food is not included. You also referred to the refundable tax credits.

Have you done studies on the impact on the individual taxpayers living in different provinces?

**Mr. Flexman:** No, we have not.

**Senator Simard:** Is that the work of economists?

[Traduction]

**M. Flexman:** La question a été soulevée. Plusieurs instances ont été faites au sujet des compagnies étrangères qui fournissent des services au Canada.

Évidemment, il est plus difficile de taxer les services à la frontière que les marchandises. Vous pouvez taxer les produits lorsqu'ils traversent la frontière, mais pas les services.

Que se passe-t-il alors dans le cas d'une entreprise qui emploie un cabinet d'ingénierie américain pour réaliser un projet au Canada et qui échappe ainsi à la taxe? Il y a deux possibilités. Si vous achetez ces services à un cabinet d'ingénierie canadien, vous devez payer la TPS, mais comme il s'agit d'une activité taxable, vous récupérez la TPS sous forme de crédit.

Même si vous devez vous donner la peine de payer la taxe et de réclamer le crédit, en fin de compte, vous n'avez pas avantage à recourir aux services d'une entreprise étrangère plutôt qu'à une entreprise canadienne.

**Le président:** Disons que les associés du sénateur Kolber construisent un immeuble de 100 millions de dollars. Ils représentent le dernier maillon de la chaîne étant donné qu'aucun autre service n'est fourni par la suite. Il faut bien que quelqu'un paie la taxe.

**M. Flexman:** Si vous êtes le dernier maillon de la chaîne, vous devez procéder à une autocotisation. Si vous construisez l'immeuble, vous devez évaluer vous-même le montant de la taxe qui s'y rapporte. On se demande dans quelle mesure la procédure d'autocotisation sera efficace.

**Le président:** Par conséquent, quelqu'un va payer l'équivalent au gouvernement canadien.

**M. Flexman:** En effet. En pareil cas, l'entreprise devrait payer elle-même la taxe à 7 p. 100. Rien n'oblige la firme américaine qui fournit les services à percevoir et verser la taxe. C'est le client qui devra lui-même s'en charger.

**Le président:** Pensez-vous que cela fonctionnera?

**M. Flexman:** Les grandes entreprises qui peuvent être exonérées seront peut-être tentées de faire appel aux services de compagnies étrangères. Elles seront soumises à une vérification et je suis certain que les mécanismes de vérification viseront à découvrir l'évitement.

Dans le cas des petites entreprises et des secteurs qui ne font l'objet d'une surveillance aussi serrée, l'évitement peut être plus fréquent, mais c'est difficile à prévoir.

**Le sénateur Simard:** Pour en revenir à la question du sénateur Austin, vous avez dit que cette taxe était peut-être moins régressive que la taxe de vente fédérale actuelle en raison des exonérations et du fait qu'elle ne s'applique pas aux produits alimentaires. Vous avez également parlé des crédits de taxe remboursable.

Avez-vous étudié les répercussions de la taxe sur les contribuables des diverses provinces?

**M. Flexman:** Non, nous ne l'avons pas fait.

**Le sénateur Simard:** Les économistes s'en sont-ils chargés?



[Text]

**Mr. Flexman:** Perhaps an economist may have done some studies in that regard. We have not had the data available, nor have we invested in making those kinds of projections.

The removal of food vis-à-vis the federal sales tax and the GST does not change the regressivity because food is basically exempt under the current federal sales tax.

**Senator Simard:** I am referring mainly to the refundable tax credit. That is one thing we should never forget. I will certainly make it my duty to bring this up at future meetings of the committee.

**The Chairman:** I am sure we will hear about that again.

**Senator Simard:** This is replacing an existing tax.

**Senator Kelly:** I have one brief comment on the reference made to the absence of a value-added tax in the United States.

You are aware, are you not, that studies have been going on for a number of years on that subject in the United States, and interest is increasing, given the problem of financing their social security programs, the deficit, and so forth.

I gather these studies have been going on for some 20 years, but in recent times the major reason for such a tax is a straight increase in revenues. From 1982 to 1985 the reason was to replace other taxes, but not affect the revenue side. I think that is what is driving a greater interest in the United States now for a VAT. I hope that is one of the major motivations for what we are trying to do here.

**The Chairman:** Are you suggesting, Senator Kelly, that we wait until the United States puts in its tax?

**Senator Kelly:** I do not think we can afford to, Mr. Chairman. If we could, that would be fine, but I do not think we can afford to wait.

**Senator Austin:** Do you mean this would be an example of the United States harmonizing with Canada?

**The Chairman:** Do you think we can finish this page? These are very broad issues, some of which are listed. Others, such as imported goods, the regressive nature of the tax, American problems or tourist problems, comprise a long list of issues about which we will be hearing in due course. Perhaps you could complete the next page of your presentation, Mr. Flexman, and we could adjourn the meeting and finish up tomorrow afternoon.

**Mr. Flexman:** Thank you, Mr. Chairman. The next page is actually quite simple. It summarizes what a GST is. It is basically a tax on the final consumption of goods and services. It is applied in stages, as we have discussed. It is a series of payments of tax as the goods or services move through the distribution and production cycle with an offsetting credit. This is the general rule that applies when you are dealing with taxable activities.

[Traduction]

**M. Flexman:** Un économiste a peut-être fait des études à cet égard. Nous n'avons pas obtenu les données disponibles ni cherché à établir ce genre de prévisions.

L'exonération des produits alimentaires ne change rien au caractère régressif de la taxe étant donné que les aliments sont à peu près entièrement exonérés de la taxe de vente fédérale actuelle.

**Le sénateur Simard:** Je veux surtout parler du crédit de taxe remboursable. C'est une chose qu'il ne faut pas oublier. Je vais me faire un point d'honneur à en parler aux futures réunions du comité.

**Le président:** Je suis sûr que nous en entendrons de nouveau parler.

**Le sénateur Simard:** Cela remplace une taxe existante.

**Le sénateur Kelly:** J'aurais une brève observation à faire au sujet de l'absence de taxe à la valeur ajoutée aux États-Unis.

Comme vous le savez, la question de la TVA a été étudiée depuis plusieurs années aux États-Unis et elle suscite un intérêt croissant étant donné les problèmes que pose le financement des programmes de sécurité sociale et le déficit, entre autres.

Je crois que ces études ont débuté il y a 20 ans, mais depuis quelque temps, la principale raison pour laquelle les États-Unis envisagent ce genre de taxe est qu'ils veulent tout simplement augmenter leurs recettes fiscales. Entre 1982 et 1985, il s'agissait de remplacer d'autres taxes, mais sans augmenter les revenus. Voilà pourquoi, je pense, les États-Unis songent plus sérieusement à instaurer une TVA. J'espère qu'il s'agit également de l'une des principales raisons qui motivent l'initiative canadienne.

**Le président:** Sénateur Kelly, suggérez-vous d'attendre que les États-Unis aient instauré leur taxe?

**Le sénateur Kelly:** Je ne pense pas que nous puissions nous le permettre, monsieur le président. Si nous le pouvions, ce serait très bien, mais je ne pense pas que nous ayons les moyens d'attendre.

**Le sénateur Austin:** Voulez-vous dire qu'il s'agirait là d'un exemple de l'harmonisation entre les États-Unis et le Canada?

**Le président:** Ne pensez-vous pas que nous pouvons en terminer avec ce sujet? Il s'agit là de questions très générales dont certaines sont énumérées. Il y en a également bien d'autres comme celles des importations, du caractère régressif de la taxe, des problèmes des Américains ou du tourisme, dont nous entendrons parler en temps voulu. Peut-être pourriez-vous passer à la page suivante de votre exposé, monsieur Flexman, après quoi nous leverons la séance et nous terminerons demain après-midi.

**M. Flexman:** Merci, monsieur le président. La page suivante est en fait assez simple. Elle résume ce qu'est la TPS. Il s'agit ni plus ni moins d'une taxe sur la consommation finale des produits et services. Elle est appliquée par étape, comme nous en avons discuté. La taxe est payée à plusieurs reprises au fur et à mesure que les produits et services progressent le long de la chaîne de distribution et de production et le montant de la taxe



[Text]

I think I will leave you with the other slides to review. They get into some of the mechanics of the matter and have basically been summarized here. Just to ensure that you understand the concept, it is important to understand the idea of credits being available as goods and services move through their taxable activities.

When we look at the different types of goods, you will see that there are exempt goods, where the credit mechanism does not work in that they are the final consumers. We will talk about those exempt goods and services when we get into the schedules. Providers of exempt goods and services are the final consumers, so the tax is not charged, nor is a credit available for the tax they have paid. Then there is a special category of taxable goods or services which is called "zero rated". When we get into the different types, we will see that there are quite different taxation mechanisms.

**Senator Simard:** Could you give an example of the zero-rate items?

**Mr. Flexman:** Basic food is probably the best example, along with exports. Under the tax exempt category, an example would be residential rents. Many educational services are exempt as opposed to being zero rated.

**Senator Austin:** Is the zero-rated category applicable, for example, to the insurance industry?

**Mr. Flexman:** No, insurance would be exempt. Insurance companies are essentially the final consumers. They pay tax on their expenses but do not receive any credits.

**Senator Austin:** Is that, in your view, an equitable treatment of that industry?

**Mr. Flexman:** That is debatable. In fact, I believe the Casualty and Property Insurance Association would prefer that their services be taxable, strange as that may seem, as opposed to being exempt.

**Senator Austin:** And the government has refused to allow them to be taxable?

**Senator Kelly:** Perhaps "declined" would be a better word.

**Mr. Flexman:** At this point the legislation reflects them as being exempt.

**Senator Simard:** The consumers' association asked that food be taxed, as well. Perhaps we could discuss that at the appropriate time, too.

**Mr. Flexman:** If I may, Mr. Chairman, I will leave our session today at this point and we could work through the bill and some of its clauses in some detail at a later meeting.

**The Chairman:** That is satisfactory. I have one or two minor housekeeping items. First, on behalf of the committee, let me

[Traduction]

payée est réduit au moyen d'un crédit. Tel est le principe général qui s'applique aux activités taxables.

Je vais vous laisser examiner les autres diapositives. Elles montrent les mécanismes de la taxe qui se trouvent résumés ici. Il faut bien comprendre que l'on obtient des crédits au fur et à mesure que les produits et services progressent le long de la chaîne.

Si vous prenez les diverses catégories de produits, vous verrez que certaines sont exonérées et que, dans ce cas, il n'y a pas de crédit étant donné que la chaîne ne va pas plus loin. Nous parlerons des produits et services exonérés lorsque nous en arriverons aux annexes. Les fournisseurs de produits et services sont les derniers consommateurs, la taxe n'est pas perçue et il n'y a pas non plus de crédit de taxe. Puis il y a une catégorie spéciale de produits ou services taxables que l'on dit «détaxés». Lorsque nous en arriverons aux diverses catégories, nous verrons qu'il existe des mécanismes de taxation assez différents.

**Le sénateur Simard:** Pourriez-vous nous donner un exemple d'articles détaxés?

**M. Flexman:** Les produits alimentaires de base sont sans doute le meilleur exemple de même que les exportations. Pour ce qui est des produits exonérés, vous avez par exemple les loyers résidentiels. De nombreux services éducatifs sont exonérés plutôt que détaxés.

**Le sénateur Austin:** Le secteur de l'assurance, par exemple, entre-t-il dans la catégorie des produits et des services détaxés?

**M. Flexman:** Non, l'assurance est exonérée. Les compagnies d'assurances sont le dernier maillon de la chaîne. Les compagnies d'assurances paient de la taxe sur leurs dépenses, mais n'obtiennent aucun crédit.

**Le sénateur Austin:** Estimez-vous que ce secteur est traité équitablement?

**M. Flexman:** C'est discutable. En fait, je crois que la Casualty and Property Insurance Association préférerait que ses services soient taxables, aussi étrange cela puisse-t-il paraître.

**Le sénateur Austin:** Et le gouvernement a refusé?

**Le sénateur Kelly:** Peut-être serait-il plus exact de dire qu'il a «décliné» cette offre.

**M. Flexman:** Pour le moment, le projet de loi exonère l'assurance.

**Le sénateur Simard:** L'Association des consommateurs a demandé que les produits alimentaires soient taxés également. Peut-être pourrions-nous en discuter également le moment venu.

**M. Flexman:** Si vous le permettez, monsieur le président, je vais m'arrêter là pour aujourd'hui et nous pourrions, à une prochaine réunion, examiner le projet de loi et certains de ses articles.

**Le président:** D'accord. J'ai une ou deux petites questions pratiques à régler. Tout d'abord, je tiens à vous remercier au

[Text]

thank you, Mr. Flexman, for your even-handed although at times irritating, to me, comments.

**Mr. Flexman:** I apologize, Mr. Chairman.

**Senator Kelly:** Those were the non-partisan comments.

**The Chairman:** Yes. I wish to express the appreciation of the committee for what I think is a fair assessment of the issues you have raised with us. We will meet again tomorrow afternoon at 3:30, although we have to get the order from the Senate today.

Honourable senators, we are presently printing 500 copies of each issue of the committee proceedings. It has become apparent that there is a fairly heavy demand for this best seller and it has been suggested that we increase the number of copies of this committee's proceedings to either 1,000 or 1,500.

**Senator Simard:** What is the profile of our potential clientele here, Mr. Chairman?

**Mr. Timothy Wilson, Clerk of the Committee:** Mr. Chairman, it is difficult to gauge the interest that will be generated by these hearings. We have had a few requests already that people be put on the mailing list for these proceedings and I am assuming that there will be more requests. We can take it up in small increments if that is the wish of the committee.

**The Chairman:** It is not a significant extra cost once the printing has been set up. Do members think that 1,000 would be satisfactory?

**Mr. Wilson:** It would seem to me that that would be the minimum for this study.

**Senator Simard:** What is the additional cost, Mr. Chairman?

**Senator Austin:** It is very small once the printing has been set up.

**The Chairman:** Yes, it is relatively small.

**Senator Simard:** What is "small"?

**Mr. Wilson:** It depends upon the number of pages we produce at any given meeting.

**Senator Austin:** I do not think we should deprive the Canadian community of the words of Senators Kelly and Simard.

**Senator Kelly:** I will move the motion, Mr. Chairman.

**The Chairman:** It is moved by Senator Kelly, seconded by Senator Simard—

**Senator Simard:** I am not seconding this thing unless I know the costs involved.

**The Chairman:** All right, seconded by Senator Austin—

**Senator Austin:** Why do we not wait until tomorrow so that we can have a cost figure?

**The Chairman:** Do you want to have an exact cost figure? In my view, it wouldn't be a bad idea if we were to move that we print 1,000 copies. If that is not enough, we will increase that number. Is that satisfactory?

[Traduction]

nom du comité pour vos observations objectives, même si je n'étais pas toujours d'accord.

**M. Flexman:** Désolé, monsieur le président.

**Le sénateur Kelly:** Ces observations ne reflétaient aucun parti-pris.

**Le président:** En effet. Je tiens à vous remercier, au nom du comité, de nous avoir présenté une évaluation objective des questions que vous avez soulevées avec nous. Nous allons nous réunir de nouveau demain, à 15 h 30, mais il faut que nous obtenions aujourd'hui l'ordre de renvoi du Sénat.

Honorables sénateurs, les procès-verbaux du comité sont actuellement imprimés à 500 exemplaires. Comme il s'agit d'un best seller, très en demande, on nous a suggéré d'augmenter le tirage à 1 000 ou 1 500 exemplaires.

**Le sénateur Simard:** Qui sont nos clients potentiels, monsieur le président?

**M. Timothy Wilson, greffier du Comité:** Monsieur le président, il est difficile de prévoir l'intérêt que ces audiences susciteront. Nous avons déjà reçu quelques demandes de gens qui désirent recevoir les procès-verbaux et je suppose qu'il y en aura d'autres. Nous pouvons augmenter le tirage progressivement si le comité préfère.

**Le président:** Cela ne représente pas de gros frais supplémentaires une fois que l'impression est préparée. Pensez-vous que 1 000 exemplaires suffiraient?

**M. Wilson:** Je crois qu'il s'agit d'un minimum pour l'étude de cette mesure.

**Le sénateur Simard:** Quelles dépenses supplémentaires cela représente-t-il, monsieur le président?

**Le sénateur Austin:** Très peu une fois que l'impression est préparée.

**Le président:** Oui, c'est un montant relativement modeste.

**Le sénateur Simard:** Qu'entendez-vous par «modeste»?

**M. Wilson:** Cela dépend du nombre de pages que nous produisons lors d'une réunion.

**Le sénateur Austin:** Je ne pense pas que nous devrions priver le public canadien des paroles du sénateur Kelly et du sénateur Simard.

**Le sénateur Kelly:** Je vais proposer la motion, monsieur le président.

**Le président:** La motion est proposée par le sénateur Kelly, appuyée par le sénateur Simard . . .

**Le sénateur Simard:** Je n'appuie pas la motion sans savoir quels frais cela représente.

**Le président:** Très bien, appuyée par le sénateur Austin . . .

**Le sénateur Austin:** Pourquoi ne pas attendre à demain afin que nous puissions avoir un chiffre?

**Le président:** Vous voulez un chiffre exact? Ce serait une bonne idée, je crois, que nous proposons d'imprimer 1 000 exemplaires. Si cela ne suffit pas, nous augmenterons ce nombre. Cela vous paraît-il satisfaisant?

[Text]

**Senator Austin:** Yes.

**The Chairman:** All in favour? I declare the motion carried.

Moving to the last point, Mr. Flexman has been very generous in making available copies of his briefing material. It is the suggestion of the clerk that this submission be appended to our proceedings so that we can follow some of the charts that are included therein. Would someone move that Mr. Flexman's briefing on Bill C-62 be appended to today's proceedings?

**Senator Austin:** So moved.

**The Chairman:** It is moved by Senator Austin and seconded by Senator Kolber. All in favour? I declare the motion carried.

*(For briefing material see Appendix BTC 33A).*

**Senator Kelly:** If I may, Mr. Chairman, I would ask when the report on Bill C-28 is to be tabled in the house.

**The Chairman:** I was hoping that it would be tabled today, but I have just been advised by our drafters that it will be done tomorrow.

**Senator Kelly:** Has the committee gone through the final report?

**The Chairman:** Yes. I am told that it is the translation, Senator Simard, that is holding things up.

**Senator Simard:** I do not know why you mention my name in that vein. That should be reported to every member of the committee, francophone or anglophone.

**The Chairman:** I mention it because I know you are particularly interested in it, as you are in every item before this committee. With that, then, the meeting is adjourned.

The committee adjourned.

[Traduction]

**Le sénateur Austin:** Oui.

**Le président:** Tous ceux qui sont pour? Je déclare la motion adoptée.

Pour conclure, M. Flexman a eu la générosité de mettre des exemplaires de son mémoire à notre disposition. Le greffier suggère de l'inclure en appendice dans nos procès-verbaux afin que nous puissions examiner certains des tableaux qui y figurent. Quelqu'un pourrait-il proposer que le mémoire de M. Flexman sur le projet de loi C-62 soit annexé, en appendice, aux procès-verbaux d'aujourd'hui?

**Le sénateur Austin:** Je propose la motion.

**Le président:** Le sénateur Austin propose la motion, appuyé par le sénateur Kolber. Tous ceux qui sont pour? Je déclare la motion adoptée.

*(Voir le mémoire à l'appendice BTC 33A)*

**Le sénateur Kelly:** Si vous permettez, monsieur le président, je voudrais savoir quand le rapport sur le projet de loi C-28 doit être déposé à la Chambre.

**Le président:** J'espérais qu'il serait déposé aujourd'hui, mais nos rédacteurs viennent de nous dire que ce sera demain.

**Le sénateur Kelly:** Le comité a-t-il terminé le rapport final?

**Le président:** Oui. On est en train de le traduire et c'est ce qui retarde les choses, sénateur Simard.

**Le sénateur Simard:** Je ne sais pas pourquoi vous mentionnez mon nom à ce propos. Cela regarde tous les membres du comité, aussi bien les francophones que les anglophones.

**Le président:** Je l'ai mentionné parce que je sais que vous vous y intéressez particulièrement, comme à toutes les questions qu'étudie le comité. Sur ce, la séance est levée.

La séance est levée.





Appendix BTC 33-A

**The Senate of Canada**

**Standing Committee On**

**Banking, Trade and**

**Commerce**

**Briefing on Bill C-62**

**Bruce P. Flexman**



Peat Marwick Thorne

## Why FST?



Invisible

Raises \$18 billion

75,000 taxpayers

Small audit force

Easy rate change

Status quo

Unfair to Canadian  
manufacturers

Uneven application

Tax on inputs

22,000 rulings

Administration  
bound

Developed in 1920's

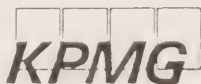


Peat Marwick Thorne



## FST Versus GST

13.5 percent	7 percent
Certain manufacturers, wholesalers and importers	All businesses
Mostly goods	Goods and Services
Narrow base	Broad base
Varying tax base	Constant tax base
Taxes buried	Taxes mostly visible
Some tax on exports	No tax on exports
Favours imports	No bias to imports
Single stage	Multi stage



## Advantages of GST

Tax on business inputs is eliminated

All businesses are treated uniformly

Fair to consumers of different goods

Uniform effective rates on final price

Import bias removed



# Problem Areas in GST

Administrative burden

Compliance problems for businesses

Apportionment of credits between taxable and exempt supplies

Differing bases for GST and PST

Transitional issues



Peat Marwick Thorne



## GST Issues

Start date flexibility

Impact on inflation

Transition rules

Tax visibility

Base broadening

Provincial participation

Refundable credits

Tax collector/payer education

Revenue Canada manpower requirements

Rate creep

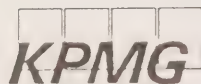


# What is a Goods and Services Tax ("GST")

Tax on final domestic consumption of goods and services

Applied in stages - tax collected on sale price at each level and whole amount refunded at next stage

Achieved by taxing sales and receiving a credit for any taxes paid on purchase







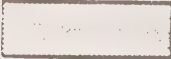
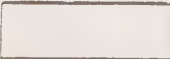

Peat Marwick Thorne

## MECHANICS OF GST

<u>Three Types:</u>	<u>Tax On Sale</u>	<u>Input Credit</u>
Taxable	Yes	Yes
Zero-Rated	No	Yes
Tax-Exempt	No	No



# MECHANICS OF GST

	 Purchases (excluding tax)		Tax Charged on Sales	Input Tax Credit	Net Tax Remitted
	 Sales (excluding tax)				
Lumber Producer	 \$100		\$ 7	—	\$ 7
Furniture Manufacturer	 \$100  \$300		\$21	\$ 7	\$14
Furniture Dealer	 \$300  \$400		\$28	\$21	\$ 7
Total					\$28



Peat Marwick Thorne

## Goods and Services Tax

### Basic Calculations

**Taxable Sales**

times

**Tax Rate**

equals

**Tax Charged on Sales**

minus

**Tax Paid on Purchases**  
(Input Tax Credit)

equals

**Tax Payable**  
(If positive)



**Tax Refundable**  
(If negative)



e.g.	Tax*
Sales: \$200,000	\$14,000
Purchases: \$150,000	<u>(10,500)</u>
Tax Payable	\$ 3,500

e.g.	Tax*
Sales: \$180,000	\$12,600
Purchases: \$200,000	<u>(14,000)</u>
Tax Refund	(\$1,400)

\*Tax rate of 7 per cent.



Peat Marwick Thorne

# BILL C-62

## OUTLINE

PART	ACT	CLAUSES
I	Excise Tax Act	1 - 18
II	Customs Act	19 - 21
III	Customs Tariff	22 - 32
IV	Excise Act	33 - 36
V	Income Tax Act	37 - 53
VI	Statistics Act	54
VII	Tax Court of Canada	55 - 65
	Schedules	





# **BILL C-62**

## **Excise Tax Act**

### **Clause**

<b>1</b>	<b>Technical</b>
<b>2 - 4</b>	<b>Air Transportation Tax</b>
<b>5 - 11</b>	<b>Excise Taxes</b>
<b>12</b>	<b>GST Legislation</b>

# **BILL C-62**

## **GST Legislation**

<b>Part</b>		<b>Section</b>
<b>VIII</b>	<b>Transitional Provisions</b>	
	<b>Sales Tax Inventory Rebate</b>	<b>120</b>
	<b>New Housing Rebate</b>	<b>121</b>

# **BILL C-62**

## **GST Legislation**

<b>PART</b>	<b>DIVISION</b>	<b>SECTIONS</b>
IX	Goods and Services Tax	123 - 346
	I Interpretation	123 - 164
	II Goods and Services Tax	165 - 211
	III Tax on Importation of Goods	212 - 216
	IV Tax on Imported Supplies Other Than Goods	217 - 220
	V Collection and Remittance	221 - 251





# GST Legislation

DIVISION		SECTIONS
VI	Rebates	252 - 264
VII	Miscellaneous	265 - 274
VIII	Administration and Enforcement	275 - 335
IX	Transitional Provisions	336 - 346



# **GST Legislation**

## **Schedule V - Exempt Supplies**

### **PART**

- I            Real Property**
- II           Health Care Services**
- III          Educational Services**
- IV          Child and Personal Care Services**
- V           Legal and Services**
- VI          Public Sector Bodies**
- VII        Financial Services**
- VIII       Ferry, Road and Bridge Tolls**



# **GST Legislation**

## **Schedule VI - Zero-rated Supplies**

### **PART**

- I            Prescription Drugs**
- II           Medical Devices**
- III          Basic Groceries**
- IV          Agriculture and Fishing**
- V           Exports**
- VI          Travel Services**
- VII        Transportation Services**
- VIII       International Organizations and Officials**
- IX         Financial Services**





# **GST Legislation**

## **Schedule VII - Non-taxable Importations**



Peat Marwick Thorne

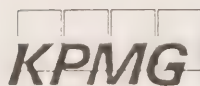
Annexe BC 33-A

**Le Sénat du Canada**

**Comité permanent des  
banques et du commerce**

**Mémoire sur le projet  
de loi C-62**

**Bruce P. Flexman**



Peat Marwick Thorne

## Pourquoi LA TVF?



Taxe invisible

Taxe injuste pour les  
fabricants canadiens

Permet de recueillir  
18 milliards de dollars

Application inégale

75 000 contribuables

Taxe sur les intrants

Personnel de vérifica-  
tion peu important

22 000 décisions  
rendues

Facile de changer le  
taux

Lourde à administrer

Statu quo

Date des années 20



Peat Marwick Thorne



## TVF vs TPS

13,5 p. 100

S'applique à certains fabricants, grossistes et importateurs

Vise principalement les biens

Assiette étroite

Assiette variable

Taxe cachée

Vise certaines exportations

Favorise les importations

Stade unique

7 p. 100

S'applique à toutes les entreprises

Vise les biens et services

Assiette large

Assiette constante

Taxe assez visible

Ne vise aucunement les exportations

Aucun préjudice favorable pour les importations

Multi-stades



# Les avantages de la TPS

La taxe sur les intrants des entreprises est éliminée

Toutes les entreprises sont traitées d'une manière uniforme

Il s'agit d'une taxe juste pour les consommateurs de différents biens

Taux réels uniformes sur les prix finaux

Élimination des avantages dont bénéficiaient les importations

# Problèmes liés à la TPS

Lourdeur administrative

Fardeau d'observation pour les entreprises

Répartition des crédits entre les fournitures taxables et les fournitures exonérées

Assiettes différentes pour la TPS et les TVP

Questions liées à la période de transition





## **Autres questions liées à la TPS**

Possibilité de changement de la date d'entrée  
en vigueur

Incidence sur l'inflation

Règles de transition

Visibilité de la taxe

Élargissement de l'assiette

Participation des provinces

Crédits remboursables

Information dont disposent les percepteurs de la taxe  
et les contribuables

Personnel dont aura besoin Revenu Canada

Majoration possible du taux



# **Qu'est-ce qu'une taxe sur les produits et services ("TPS")**

Il s'agit d'une taxe sur la consommation finale de biens et de services à l'intérieur du pays

Qui est appliquée aux diverses étapes — c'est-à-dire qui est perçue sur le prix de vente à chaque niveau et dont le montant total est remboursé pour le niveau suivant

Toutes les ventes étant taxées et un crédit étant accordé pour les montants payés au titre de la taxe sur les intrants







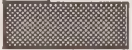
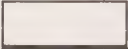

Peat Marwick Thorne

## Fonctionnement de la TPS

<u>Trois types</u>	<u>Taxe sur les ventes</u>	<u>Crédit pour taxe sur intrants</u>
Taxable	Oui	Oui
Détaxée	Non	Oui
Exonérée	Non	Non



# FONCTIONNEMENT DE LA TPS

	 Achats (exclusion faite de la taxe)				
	 Ventes (exclusion faite de la taxe)		Taxe exigée sur les ventes	Crédit pour taxe sur intrants	Taxe nette versée
Producteur de bois	 \$100		\$ 7	—	\$ 7
Fabricant de meubles	 \$100  \$300		\$21	\$ 7	\$14
Vendeur de meubles	 \$300  \$400		\$28	\$21	\$ 7
Total					\$28

## Taxe sur les biens et services

### Calculs de base

**Ventes taxables**  
 multipliées  
 par le taux de la taxe  
 égalent  
 la taxe exigée sur les ventes  
 moins  
 la taxe payée sur les achats  
 (crédit pour taxe sur intrants)  
 égale

**Taxe payable**  
 (si le montant est supérieur  
 à zéro)

**Taxe remboursable**  
 (si le montant est inférieur  
 à zéro)

P. ex. :	Taxe*
Ventes : 200 000 \$	14 000 \$
Achats : 150 000 \$	(10 500)
Taxe payable	3 500 \$

P. ex.	Taxe*
Ventes : 180 000 \$	12 600 \$
Achats : 200 000 \$	(14 000)
Taxe remboursable	(1 400 \$)

\*Taux de 7 p. 100



Peat Marwick Thorne

# Description du projet de loi C-62

PARTIE	LOI	ARTICLES
I	Loi sur la taxe d'accise	1 - 18
II	Loi sur les douanes	19 - 21
III	Tarif des douanes	22 - 32
IV	Loi sur l'accise	33 - 36
V	Loi de l'impôt sur le revenu	37 - 53
VI	Loi sur la statistique	54
VII	Cour canadienne de l'impôt	55 - 65
	Annexes	





# **PROJET DE LOI C-62**

## **Loi sur la taxe d'accise**

### **ARTICLE**

<b>1</b>	<b>Questions techniques</b>
<b>2 - 4</b>	<b>Taxe sur les transports aériens</b>
<b>5 - 11</b>	<b>Taxes d'accise</b>
<b>12</b>	<b>Projet de loi sur la TPS</b>

# PROJET DE LOI C-62

## Loi sur la TPS

PARTIE		ARTICLE
VIII	Dispositions transitoires	
	Remboursement de la taxe de vente à l'inventaire	120
	Remboursement pour habitations neuves	121



# **PROJET DE LOI C-62**

## **Projet de loi sur la TPS**

<b>PARTIE</b>	<b>DIVISION</b>	<b>ARTICLES</b>
<b>IX</b>	<b>Taxe sur les produits et services</b>	<b>123 - 346</b>
	<b>I Définition et interprétation</b>	<b>123- 164</b>
	<b>II Taxe sur les produits et services</b>	<b>165 - 211</b>
	<b>III Taxe sur l'importation de produits</b>	<b>212 - 216</b>
	<b>IV Taxe sur les fournitures taxables importées autres que les produits</b>	<b>217 - 220</b>
	<b>V Perception et versement</b>	<b>221 - 251</b>



# Projet de loi sur la TPS

DIVISION		ARTICLE
VI	Remboursement	252 - 264
VII	Divers	265 - 274
VIII	Application et exécution	275 - 335
IX	Dispositions transitoires	336 - 346



# Projet de loi sur la TPS

## Annexe V — Fournitures exonérées

### PARTIE

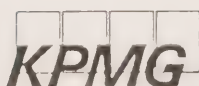
- |      |  |
|------|--|
| I    | Immeubles  |
| II   | Services de santé                                  |
| III  | Services d'enseignement                            |
| IV   | Services de garde d'enfants et de soins personnels |
| V    | Services d'aide juridique                          |
| VI   | Organismes du secteur public                       |
| VII  | Services financiers                                |
| VIII | Traversiers, routes et ponts à péage               |

# Projet de loi sur la TPS

## Annexe VI — Fournitures détaxées

### PARTIE

- I Médicaments sur ordonnance
- II Appareils médicaux
- III Produits alimentaires de base
- IV Agriculture et pêche
- V Exportations
- VI Services aux voyageurs
- VII Services de transport
- VIII Organismes internationaux et représentants
- IX Services financiers





# **Projet de loi sur la TPS**

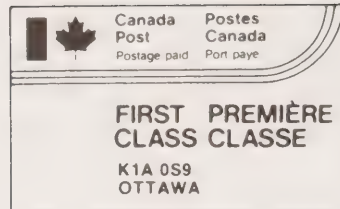
## **Annexe VII —**

### **Importations non taxables**



**KPMG** Peat Marwick Thorne





*If undelivered, return COVER ONLY to  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

---

WITNESS—TÉMOIN

*From Peat Marwick Thorne:*

Mr. Bruce P. Flexman, National Partner-in-Charge, Goods  
and Services Tax.

*De Peat Marwick Thorne:*

M. Bruce P. Flexman, associé national responsable de la  
taxe sur les produits et services.





Second Session  
Thirty-fourth Parliament, 1989-90

## SENATE OF CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Banking, Trade and Commerce

*Chairman:*  
The Honourable SIDNEY L. BUCKWOLD

---

Wednesday, May 16, 1990

**Issue No. 34**

**Second Proceedings on:**

Bill C-62, an Act  
to amend the Excise Tax Act,  
the Criminal Code, the Customs Act,  
the Customs Tariff, the Excise Act,  
the Income Tax Act,  
the Statistics Act and  
the Tax Court of Canada Act

---

TENTH REPORT

---

WITNESS:  
(See back cover)

Deuxième session de la  
trente-quatrième législature, 1989-1990

## SÉNAT DU CANADA

---

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Banques et du commerce

*Président:*  
L'honorable SIDNEY L. BUCKWOLD

---

Le mercredi 16 mai 1990

**Fascicule n° 34**

**Deuxième fascicule concernant:**

Le Projet de Loi C-62,  
Loi modifiant la Loi sur  
la taxe d'accise, le Code criminel,  
la Loi sur les douanes, le Tarif  
des douanes, la Loi sur l'accise,  
la Loi de l'impôt sur le revenu,  
la Loi sur la statistique et la Loi  
sur la Cour canadienne de l'impôt

---

DIXIÈME RAPPORT

---

TÉMOIN:  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Sidney L. Buckwold, *Chairman*

The Honourable Jean-Marie Poitras, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Anderson	Marsden
Austin	*MacEachen, P.C. (or Frith)
Buckwold	*Murray, P.C. (or Doody)
David	Nurgitz
Gigantès	Perrault, P.C.
Kelly	Poitras
Kirby	Simard

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable Sidney L. Buckwold

*Vice-président:* L'honorable Jean-Marie Poitras

Les honorables sénateurs:

Anderson	Marsden
Austin	*MacEachen, c.p. (ou Frith)
Buckwold	*Murray, c.p. (ou Doody)
David	Nurgitz
Gigantès	Perrault, c.p.
Kelly	Poitras
Kirby	Simard

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Thursday, May 3, 1990:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Kelly, seconded by the Honourable Senator Muir, for the second reading of the Bill C-62, An Act to amend the Excise Tax Act, the Criminal Code, the Customs Act, the Customs Tariff, the Excise Act, the Income Tax Act, the Statistics Act and the Tax Court of Canada Act.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative, on division.

The Bill was then read the second time, on division.

The Honourable Senator Kelly moved, seconded by the Honourable Senator David, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative."

*Le greffier du Sénat*

Gordon L. Barnhart

*Clerk of the Senate*

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du jeudi 3 mai 1990:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Kelly, appuyé par l'honorable sénateur Muir, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-62, Loi modifiant la Loi sur la taxe d'accise, le Code criminel, la Loi sur les douanes, le Tarif des douanes, la Loi sur l'accise, la Loi de l'impôt sur le revenu, la Loi sur la statistique et la Loi sur la Cour canadienne de l'impôt.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée, à la majorité.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois, à la majorité.

L'honorable sénateur Kelly propose, appuyé par l'honorable sénateur David, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»



## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, MAY 16, 1990  
(41)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met at 3:30 p.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Sidney L. Buckwold, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Anderson, Austin, Buckwold, Gigantès, Kelly, Kirby, Nurgitz and Simard. (8)

*Other Senators present:* The Honourable Senators Barootes and MacDonald (Halifax).

*In attendance: From the Research Branch, Library of Parliament:* Mr. Marion Wrobel, Senior Analyst; Mr. Anthony Chapman, Research Officer, Economics Division; Ms. Sylvia MacLunas, Research Officer, Law and Government Division.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

The Committee, in compliance with the Order of Reference dated May 3, 1990, resumed consideration of Bill C-62, An Act to amend the Excise Tax Act, the Criminal Code, the Customs Act, the Customs Tariff, the Excise Act, the Income Tax Act, the Statistics Act and the Tax Court of Canada Act.

## Witness:

## From Peat Marwick Thorne:

Mr. Bruce P. Flexman, C.A., National Partner-In-Charge, GST.

The witness made a statement and answered questions.

The Honourable Senator Kelly moved that the Subcommittee on Agenda and Procedure be authorized to adopt the travel itinerary subject to authorization from the Senate.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Simard moved that the Subcommittee on Agenda and Procedure be authorized to invite witnesses to appear before the Committee.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Kelly moved that permission be sought from the Senate to permit coverage by the electronic media of its public proceedings with the least possible disruption of its hearings.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Kirby moved that permission be sought from the Senate to adjourn from place to place within Canada for the purpose of this Committee's consideration of Bill C-62.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 16 MAI 1990  
(41)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 15 h 30 sous la présidence du sénateur Sidney L. Buckwold (président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Anderson, Austin, Buckwold, Gigantès, Kelly, Kirby, Nurgitz et Simard. (8)

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Barootes et MacDonald (Halifax).

*Présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* Mr. Marion Wrobel, analyste principal; M. Anthony Chapman, attaché de recherche, division de l'économie; M<sup>me</sup> Sylvia MacLunas, attachée de recherche, division du droit et du gouvernement.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à son Ordre de renvoi du 3 mai 1990, le Comité poursuit l'étude du Projet de loi C-62, Loi modifiant la Loi sur la taxe d'accise, le Code criminel, la Loi sur les douanes, le Tarif des douanes, la Loi sur l'accise, la Loi de l'impôt sur le revenu, la Loi sur la statistique et la Loi sur la Cour canadienne de l'impôt.

## Témoïn:

## De Peat Marwick Thorne:

M. Bruce P. Flexman, c.a., associé national responsable de la TPS.

Le témoin fait une déclaration préliminaire et répond aux questions.

L'honorable sénateur Kelly propose que le sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à adopter l'itinéraire de voyage sous réserve de son approbation par le Sénat.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Simard propose que le sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à inviter des témoins à comparaître devant le Comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Kelly propose que l'on demande la permission au Sénat de permettre aux médias électroniques de couvrir ses délibérations publiques en dérangeant le moins possible les audiences.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Kirby propose que l'on demande au Sénat de permettre au présent Comité de se déplacer en divers endroits du Canada afin de procéder à l'étude du Projet de loi C-62.

La question, mise aux voix, est adoptée.

The Honourable Senator Nurgitz moved that the Clerk of the Committee be authorized to distribute submissions in the language received, provided it is one of the official languages of Canada, with translation to follow.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Kirby moved that the following call for submissions be published in the Canadian dailies and a selection of minority press:

*Goods and Services Tax*

The Committee seeks the opinions of Canadians on Bill C-62, the proposed Goods and Services Tax (GST).

Public hearings are being planned for Ottawa and representative cities across Canada.

You are invited to make a concise submission highlighting your views on the GST, and offering *practical solutions* and *alternatives*.

The committee will consider all written submissions received by *June 29, 1990*. Longer briefs must be accompanied by a one-page summary of contents. Guidelines for submissions are available.

The Committee hopes to hear from as many witnesses as *its schedule permits*, representing a cross-section of views.

Recorded message of current information relating to Committee activities: (613) 995-8558 (24 hours)

All briefs, correspondence and inquiries should be addressed to:

Standing Senate Committee on Banking,  
Trade and Commerce  
Senate of Canada  
Room 603, 140 Wellington Street  
Ottawa, Ontario  
K1A 0A4

Attention Clerk of the Committee

Telephone: (613) 995-0706

Facsimile: (613) 995-7359

(613) 995-0320

Toll-free: 1-800-267-7362

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

At 6:15 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

L'honorable sénateur Nurgitz propose que le greffier du Comité soit autorisé à distribuer les mémoires dans leur version originale, pourvu que ceux-ci soient rédigés dans l'une des deux langues officielles du Canada, la traduction dans l'autre langue devant être fournie par la suite.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Kirby propose que l'appel de mémoires qui suit soit publié dans les quotidiens canadiens et dans divers journaux des groupes minoritaires:

*Taxe sur les produits et services*

Le Comité désire savoir ce que pensent les Canadiens du Projet de loi C-62, instituant la taxe sur les produits et services (TPS).

Le Comité prévoit tenir des audiences publiques à Ottawa et dans des villes représentatives du pays.

Vous êtes invité à soumettre un bref mémoire exposant vos opinions sur la TPS et proposant des *solutions pratiques* et des *solutions de rechange*.

Le Comité étudiera tous les mémoires reçus d'ici le 29 juin 1990. Les longs mémoires doivent être accompagnés d'un résumé d'une page. Les lignes directrices régissant les mémoires au comité sont disponibles sur demande.

Le Comité espère entendre autant de témoignages que les délais impartis le lui permettront et souhaite qu'ils représentent un échantillonnage complet des opinions sur la TPS.

Un message enregistré ((613) 995-8558) vous donnera 24 heures sur 24 des renseignements sur les travaux du Comité.

Prière d'adresser mémoires, correspondance et demandes de renseignements au:

Comité sénatorial permanent  
des banques et du commerce  
Sénat du Canada  
140, rue Wellington  
Pièce 603  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A4

Aux soins du greffier du Comité

Téléphone: (613) 995-0706

Télécopieur: (613) 995-7359

(613) 995-0320

Sans frais: 1-800-267-7362

La question, mise aux voix, est adoptée.

À 18 h 15, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

*Le greffier du Comité*

Timothy Ross Wilson

*Clerk of the Committee*

## REPORT OF THE COMMITTEE

## RAPPORT DU COMITÉ

WEDNESDAY, May 16, 1990

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce has the honour to present its

## TENTH REPORT

Your Committee, to which was referred Bill C-28, An Act to amend the Income Tax Act, the Federal-Provincial Arrangements and Federal Post-Secondary Education and Health Contributions Act, the Old Age Security Act, the Public Utilities Income Tax Transfer Act, the War Veterans Allowance Act and a related Act, has, in obedience to the Order of Reference of Wednesday, January 24, 1990, examined the said Bill and has agreed to report the same with the following amendments:

1. Page 28, clause 24: Strike out lines 25 to 32 and substitute the following:

"(1) Section 117.1 of the said Act is amended by adding thereto immediately after subsection (1) thereof the following:

"Annual Adjustment

(1.1) The amount referred to in subparagraph 180.2(1)(b)(ii) and in clauses 180.2(2)(b)(i)(B) and 180.2(2)(b)(ii)(B) shall be adjusted for each taxation year so that the amount to be used for the year is an amount equal to the aggregate of

(a) the amount that would, but for subsection (6), be the amount to be used for the immediately preceding taxation year, and

(b) the product obtained by multiplying

(i) the amount referred to in paragraph (a)

by

(ii) the amount, adjusted in such manner as may be prescribed and rounded to the nearest one-thousandth, that is determined by the formula

$$(A/B) - 1$$

where

A is the Consumer Price Index for the 12 month period that ended on September 30 next before that year, and

B is the Consumer Price Index for the 12 month period immediately preceding the period mentioned in the description of A."



**2. Page 46, clause 48:**

- (a) **Strike out lines 1 to 21 and substitute the following:**

"Tax payable: family allowances

180.2(1) Every individual (other than a trust) shall under this Part pay for each taxation year a tax equal to the lesser of

(a) the amount of any family allowance under the Family Allowances Act included in computing the individual's income under Part I for the year, to the extent that no deduction is allowed under paragraph 60(n) or (p) for the year or any subsequent taxation year in respect of that amount, and

(b) 15% of the amount, if any, by which

(i) the amount that would, but for paragraph 60(w), be the individual's adjusted income under Part I,

exceeds

(ii) \$66,850.00.

Tax payable: old age security

(2) Every individual (other than a trust) shall under this Part pay for each taxation year a tax equal to the lesser of

(a) the aggregate of all amounts each of which is the amount of any pension, supplement or spouse's allowance under the Old Age Security Act included in computing the individual's income under Part I for the year, to the extent that no deduction is allowed under paragraph 60(n) or (p) for the year or any subsequent taxation year, in respect of that amount, and

(b) in the case of an individual

(i) who is a non-participating pensioner,

(A) 15% of the amount, if any, by which the amount that would, but for paragraph 60(w), be the individual's adjusted income under Part I,

exceeds

(B) \$66,850.00; or

(ii) who is a participating pensioner,

(A) 7 1/2% of the amount, if any, by which the amount that would, but for paragraph 60(w), be the individual's adjusted income under Part I,

exceeds

(B) \$66,850.00.

#### Prior Contribution Factor

(3) When a pension, supplement or spouse's allowance under the Old Age Security Act is subject to tax under subsection (2) in respect of any qualified individual, the amount of the tax as calculated under that subsection for the taxation year shall, in those taxation years in which the individual is a qualified individual, be reduced by \$75.00 or to 0, if the amount of the tax is \$75.00 or less.

#### Qualified individual

(4) An individual is a qualified individual

(a) for a ten-year period commencing in

(i) the taxation year 1990, if the individual attained the age of 65 in or before 1990, or

(ii) the taxation year in which the individual attained the age of 65, if the individual attained that age after the taxation year 1990 and before the taxation year 2006, or

(b) for a period ending with the taxation year 2015, if the individual attained the age of 65 in or after the taxation year 2005."

(b) **Renumber subsections 180.2(2) and 180.2(3) as 180.2(5) and 180.2(6), respectively, and add immediately after the renumbered subsection (6) the following new subsection:**

"Definitions

(7) In this section,

"adjusted income" of an individual for a taxation year means the aggregate of all amounts each of which would, but for paragraph 60(w), be the income under Part I for the year of

- (a) the individual,
- (b) the individual's qualified relation for the year,
- or
- (c) a person (other than the individual or the individual's qualified relation for the year) who deducts for the year an amount under section 118 in respect of a qualified dependant of the individual for the year;

"eligible individual" for a taxation year means an individual (other than a trust) who, at the end of December of that year, is a resident in Canada and is

- (a) married,
- (b) a parent of a child, or
- (c) 19 years of age or over;

"non-participating pensioner" means an individual whose pension, supplement or spouse's allowance under the Old Age Security Act is the only payment under that Act included in the computation of the individual's adjusted income for the purposes of subsection (2);

"participating pensioner" means an individual whose pension, supplement or spouse's allowance under the Old Age Security Act is not the only payment under that Act included in the computation of the individual's adjusted income for the purposes of subsection (2);

"qualified dependant" of an individual for a taxation year means a person

- (a) who is
  - (i) a person in respect of whom the individual or the individual's qualified relation for the year is the only person who deducts an amount under section 118 for the year, or
  - (ii) a child of the individual at the end of the year,
- and
- (b) who is not



- (i) an eligible individual at the end of the year,
- (ii) the qualified relation of an individual for the year, or
- (iii) a person in respect of whom an amount is deemed under this section to be paid by any other individual for the year;

"qualified relation" of an individual for a taxation year means the person, if any, who is either

- (a) the individual's spouse, or
- (b) the other parent of a child of the individual, if the child is a qualified dependant of the individual,

who is of the opposite sex to the individual and who, at the end of the year, is not living separate and apart from the individual by reason of the breakdown of their marriage or other conjugal relationship."

## EXPLANATORY NOTES

### Purpose of Bill C-28

Bill C-28 would amend the *Income Tax Act* to implement personal and corporate income tax measures, a number of which were outlined in the April 1989 Budget. The Bill also makes consequential amendments to several other acts.

### Overview of Bill C-28

The April 1989 budget outlined a number of income tax measures affecting individuals and corporations. The primary theme of that document was the need to address the "large and growing public debt", a problem given more urgency by the increasing cost of servicing that debt as short term interest rates rose significantly in 1988 and early 1989. Thus, the major provisions of Bill C-28 are intended to either reduce Federal Government expenditures or raise additional revenues.

The major measures contained in Bill C-28 include:

**Repayment of Family Allowance and Old Age Security** - Payments for family allowance and old age security would be taxed back at the rate of 15% of individual net income in excess of \$50,000.

**Personal Income Surtaxes** - The federal surtax on all taxpayers would be increased from 3% to 5% of tax payable. The surtax rate on basic federal tax in excess of \$15,000 would be raised from 5% to 8%.

**Large Corporations Tax** - Corporate capital in excess of \$10 million would be subject to tax at the rate of 0.175%.

**Accrued Investment Income** - Income from investments acquired after 1989 would be required to be reported on an annual basis.

**Leasing** - The tax advantages associated with leasing would be reduced.

**Overdue Tax Payments and Refunds** - The interest payable on overdue tax payments would be increased by two percentage points. The rate of interest paid by the government on overdue refunds would also be increased by two percentage points.

**Government Priority Over Secured Creditors** - The Government would have priority over secured creditors in the collection of overdue source deductions.

**Legal Expenses** - Legal expenses incurred to obtain a pension benefit or retiring allowance would be tax deductible.

**Medical Expenses** - The list of medical expenses qualifying for tax assistance would be expanded.

**Drought Relief** - Cattle farmers would be provided a new drought relief tax deferral.

**Attendant Care Expenses** - The working disabled would be permitted to deduct expenses for part-time attendant care.

### **Repayment of Family Allowance and Old Age Security**

The weight of evidence heard by this Committee concerned the Government's plan to tax back family allowances (FA) and old age security (OAS) payments at the rate of 15% of net income in excess of \$50,000. This tax back, commonly referred to as a "clawback", would be phased in over three years: in 1989, only one third of the calculated clawback is payable; in 1990, two thirds is payable; and the full amount is payable in 1991 and subsequent years. For 1990 and subsequent years, the \$50,000 threshold at which income becomes taxable would be indexed to inflation to the same extent as are other tax measures. That is, the threshold would be raised at the rate of inflation minus 3 percentage points.

The April 1989 Budget indicated that in 1990 an estimated 535,000 families, or 14% of family allowance recipients, would be affected by the tax back. Among OAS recipients, 128,000 individuals (4.3% of the total) would repay at least some part of their benefits as a result of the clawback.



Since the evidence heard by the Committee on the "clawback" was extensive it is useful to classify it according to the issue raised.

## Universality

The issue of universal delivery of social programs was raised often during the Committee hearings. A number of witnesses stated that the "clawback" is a clear departure from the principle of universality which the Prime Minister has identified as a "sacred trust". The Government's view on the issue was explained to the Committee by the Minister of State for Finance, the Honourable Gilles Loiselle.

"The OAS and family allowance programs are considered universal because they are available to all, without any prior means test. Their universality has never been considered to be impaired because individuals must apply for them or because they are subject to income tax. The measures in this bill respect the universality of these programs. They build on the fact that they are already subject to income tax, and ensure that benefits are targeted more effectively to those in need."(21:6)

According to Mr. Loiselle, because the means test is applied after receipt of the benefits rather than prior to their payment, the principle of universality remains intact. The Minister's comments also indicate that the Government does not regard the "clawback" as a withdrawal of payments but as an extension of the existing policy of taxing back benefits from higher income individuals. However, the April 1989 Budget seems to indicate otherwise, classifying "Repayment of Social Transfers" as part of "The Expenditure Restraint Plan" rather than as a "Tax Measure".

Most witnesses that appeared before this Committee disagreed with the Government's assertion that Bill C-28 maintains the universal nature of Canadian social programs. As Family Service Canada noted, "Although we have heard in other discussions that there is no abandonment of the universal nature of the program, to provide someone with a benefit and to withdraw it totally, undermines the basic principles of the purpose of the family allowance program."(22:6)

The National Pensioners and Senior Citizens Federation stated, "We are particularly troubled by the breach of the principle of universality. The Minister of Finance claims that this is not a problem since all qualified recipients will continue to receive

their monthly pension payments. We do not accept this reasoning nor do most social agencies.”(23:22)

Clearly, whether the Government has breached the principle of universality depends on how the concept is defined. The Government contends a universal program is one in which the gross amount paid (prior to taxes) is not affected by the income or wealth of the recipient. Under this definition, the clawback does not violate the universality principle because the test is applied after the receipt of benefits. However, most witnesses disagreed with such a narrow definition of universality arguing that the concept should not include the targeting of benefits by a special tax, even if this is applied on a post-receipt basis. They contended that OAS and FA payments should be taxed at the same rate as other sources of income; that income from these benefits should not be discriminated against.

## Indexation

Bill C-28 provides for indexation of the \$50,000 clawback threshold at the same rate as other income tax measures, which amounts to the rate of inflation that is in excess of 3%. Barring periodic adjustments by the government, the real value of the threshold would decline substantially over time. For example, an inflation rate of 4.5% per year would result in the nominal value of the threshold increasing to slightly more than \$58,000 after ten years. However, the purchasing power at the threshold would have declined to less than \$37,000 over this period. If nominal incomes rose at a faster rate than the threshold, the number of taxpayers affected by the clawback would increase over time. Even pensions that just keep pace with inflation would increase in relation to the clawback threshold so that individuals with indexed pensions would increasingly be subject to the clawback.

This aspect of the clawback was mentioned by virtually every witness that appeared before the Committee on Bill C-28. Many of the briefs included projections of the number of taxpayers likely to be affected by the clawback. As Mr. Herbert Hanmer of the National Pensioners and Senior Citizens Federation stated, “Thus, each year, if inflation continues, thousands of additional seniors will be affected. In twenty years’ time the threshold expressed in 1989 dollars will be down to \$28,000 and will affect two million Canadians.”(23:22)

This view was reiterated by Mr. Gaston Garceau, Dominion President, Royal Canadian Legion. "With the reduction of the real income level at which the tax kicks in, more seniors will have to pay more money. Perhaps not coincidentally, the number of seniors will be increasing as Canada's population ages collectively. In a little more than a decade, a very large number of seniors will be caught in the net and will be required to return their Old Age Security, at ever decreasing thresholds."(24:25)

In his appearance before the Committee the Minister of State for Finance, the Honourable Gilles Loiselle, stated that the \$50,000 threshold, "...indexed on the same basis as other elements of the tax system - will be reviewed periodically to ensure that it remains at an appropriate level."(21:7)

The Government's assurance that the level of the threshold will be reviewed periodically and adjusted did not reassure most witnesses. Mr. Daryl Bean of the Public Service Alliance stated that he would feel a lot more comfortable if provision for raising the threshold at the rate of inflation were contained in the legislation. Representatives from the Public Service Alliance and the Professional Institute of the Public Service of Canada expressed concern that a change in government or in financial circumstances could, in a later period, affect the commitment to adjust the threshold.

The Committee has no reason to doubt the Government's assurance that it intends to adjust the clawback threshold. At the same time, given the high degree of uncertainty and apprehension expressed by witnesses, a strong argument can be made for providing full indexation of the threshold in the legislation. It seems to the Committee that if the Government truly intends to protect the value of old age pensions and family allowances, the most obvious method is by statutory provision in the legislation. Assuming that the threshold would be adjusted anyway, this would not affect the Government's fiscal position. However, it would reduce uncertainty, particularly among old age pensioners, who are clearly apprehensive about the possible future erosion of benefits.

Therefore, the Committee recommends that Bill C-28 index at the annual rate of inflation the income threshold at which family allowance and old age security receipts become subject to the social benefits reduction tax.



## Single vs. Family Income

For purposes of calculating the clawback threshold, Bill C-28 proposes to use individual income rather than family income as the test. This implies that a family with income of \$100,000 evenly split between two earners would not be subject to the clawback while a one earner family with income just slightly in excess of \$50,000 would be subject to the clawback. As a witness from Family Service Canada noted, this creates vertical inequity because benefits are not related to family income.

Furthermore, basing the amount of social transfers on individual income rather than family income levels appears inconsistent with previous Government policy. Such transfers as the Guaranteed Income Supplement, the refundable Child Tax Credit and the proposed Goods and Services Tax Credit are determined on the basis of family income.

The Minister of State for Finance, the Honourable Gilles Loiselle, informed the Committee that the decision to base the repayment of social transfers on individual income rather than family income was made in the interest of simplicity of administration and to make the new program understandable for taxpayers. Elaborating, department officials noted that the income test for the child tax credit is made on a separate tax schedule before calculating income tax, whereas the repayment of social transfers would be imbedded in the tax system. While families must put their incomes together if they wish to receive the child tax credit, they are not compelled to do so otherwise. Officials argued that "To compel families in the case of repayment of social transfers would have been a new departure for tax measures in Canada, and it was decided that it was not appropriate."(21:12)

The Government appears to be arguing here that the clawback's tax-based means test has hamstrung its ability to make OAS and family allowance benefits commensurate with family income. The Committee does not accept this argument. It is true that moving the means test from an individual income to a family income basis would require spouses to file joint income tax returns. Some might argue that such a requirement is unreasonable, even inequitable. However, the Committee believes that the arguments against a joint income tax filing requirement pale in

comparison with the inequity associated with using an individual income test to determine social benefits.

Therefore, the Committee recommends that Bill C-28 be amended to apply the social benefits reduction tax on the basis of family income. Recognizing that the threshold must be raised when a family income concept is substituted for one based on individual income, the social benefits reduction tax would be applied to a family income threshold of \$66,850. The value of this threshold is designed to generate, in 1990, an amount of tax revenue equal to that from the individual income threshold proposed by the Government.

### **The Old Age Security Fund**

Between 1952 and 1972 the Government earmarked personal income taxes, corporate taxes and sales taxes for contribution to a special fund, called the Old Age Security Fund. For individual Canadians, a separate tax, clearly identified on their income tax form, identified the amount of their contribution to the fund. In 1972, the special earmarked tax was discontinued but the fund was credited with the amount of revenue that it would have received had the tax been still in place. The Old Age Security Fund had an accumulated deficit of \$121 million when it was abolished in 1975.

A number of witnesses that appeared before the Committee stated that payment of the special earmarked tax between 1952 and 1972 set up an obligation on the part of the Government to deliver OAS benefits to contributors to the fund. The statement by representatives from the Federal Superannuates National Association is indicative.

"People paid for something, and when they reached the age at which they would become eligible they expected to have that paid . . . In effect the government has changed the rules of the game because it extracted a payment . . . This has been a clear breach of that undertaking and I do not think that you gentlemen or the government would allow a similar breach of an undertaking, for example, by an insurance company that had provided an annuity and then turned around and refused to pay it when it was due." (27:8)

The idea that the Government has a legal obligation to contributors to the Old Age Security Fund runs through the testimony of several witnesses. However, evidence submitted to the Committee indicates that the system did not operate on a contributory basis as an insurance scheme would. Individual benefits were not linked to individual contributions nor were overall benefits equal to total contributions in any one year. Before 1960, shortfalls were treated as current expenditures by the Government. After 1960, annual shortfalls were paid from accumulated surpluses, if these were sufficient. Otherwise, the federal government lent money to the fund to cover the shortfall. Furthermore, the House of Commons debates show that the Government's purpose in establishing the ear-marked system was not to set up an actuarially-sound fund but as a means of showing Canadians the cost of funding the program.

Although the Government may not have a legal obligation to provide Old Age Security benefits to contributors, the special tax did lead many Canadians to expect that they would continue to receive OAS benefits. As a result, the Committee believes that a moral obligation to these taxpayers may exist on the part of the Government and, it concludes that Bill C-28 should recognize prior contributions to the Old Age Security Fund.

Therefore, the Committee recommends that Bill C-28 be amended to grant a non-refundable credit of \$75 to be applied against the tax on OAS benefits. Seniors would have access to this credit for a maximum of ten years. Those who reach age of 65 after the year 2015 would not be eligible for this credit.

### **The Large Corporations Tax**

During the course of our deliberations on Bill C-28, we were made aware of two potential problems with respect to the large corporations tax (LCT) which might unfairly impose tax on some sectors of the economy and affect adversely their ability to compete. These problems affect the life insurance industry and the leasing industry.

The LCT imposes a tax on the real capital of corporations and, in the case of financial institutions, on their leveraging capital. Life insurance companies hold a relatively large proportion of their assets in the form of real property and they support this



investment with their leveraging capital. Both are subject to the LCT and the Canadian Life and Health Insurance Association (CLHIA) feels that this constitutes double taxation. Other financial institutions do not face this problem because they hold a different asset mix.

The LCT is also claimed to affect adversely the competitive position of the leasing industry vis-a-vis deposit-taking institutions. Leasing is a close substitute for the financing, via loans, of purchases. A financial institution's capital, for purposes of the LCT, does not include deposits. A leasing company's capital is essentially equal to its assets. Thus leasing companies can pay much more LCT to provide the same services as do banks.

Norex Leasing contended in testimony before the Committee that Bill C-28 treats leases as loans when it comes to depreciation allowances for leases yet treats them differently for purposes of the LCT. According to that company, Bill C-28 will seriously harm the ability of leasing companies to compete with those who offer substitute services.

Both of these claims are very technical in nature and it is difficult for the Committee to assess their merits. We have passed on to the Minister of State (Finance) the comments of the CLHIA and Norex Leasing. In responding to the Committee, the Minister indicated that he does not consider that their arguments warrant legislative change. We also believe that technical errors in the Large Corporations Tax, if they exist, can be handled expeditiously in future government legislation. The government should consult with CLHIA and NOREX Leasing Inc. to determine whether their difficulties with the Large Corporations Tax merit changes to the tax in future legislation.

## Conclusion

In January 1985, the Government released the Consultation Paper on Child and Elderly Benefits, which concluded that a special surtax on Old Age Security payments "would seriously disrupt our retirement income system" and "would unduly penalize those most affected by reason of retirement income resulting from private savings in earlier years". Thus, the provision for clawing back OAS benefits

in Bill C-28 represents not only a change from the policies of previous governments but also a direct repudiation of this Government's earlier position.

While the Committee does not favour the clawback in principle, nevertheless, it is reluctantly prepared to accept this provision in recognition of the serious fiscal circumstances facing the Government. This said, the Committee believes that there are serious deficiencies in the design of the clawback provision which must be corrected. We believe that our report's recommended amendments address the inequities contained in the legislation without substantially affecting the Government's budget deficit. It might be argued that our amendment for full indexation of the income threshold for the clawback would affect Government revenue in future periods. However, this would not be the case if, as indicated, the Government intends to make favourable periodic adjustments to the threshold.

### **Dissenting Opinion**

This report represents the views of a majority of the Committee. The members who support the Government are in disagreement with the report.

Respectfully submitted,

**SIDNEY L. BUCKWOLD**  
*Chairman*

Le MERCREDI 16 mai 1990

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce a l'honneur de présenter son

## DIXIÈME RAPPORT

Votre comité, auquel a été déferé le Projet de loi C-28, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu, la Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement postsecondaire et de santé, la Loi sur la sécurité de la vieillesse, la Loi sur le transfert de l'impôt sur le revenu des entreprises d'utilité publique, la Loi sur les allocations aux anciens combattants et une loi connexe, a, conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 24 janvier 1990, étudié ledit projet de loi et a convenu d'en faire rapport avec les amendements suivants:

### 1. Page 28, article 24: Remplacer les lignes 24 à 30 par ce qui suit:

"(1) L'article 117.1 de la même loi est modifié par insertion, après le paragraphe (1), de ce qui suit:

"Rajustement annuel

(1.1) La somme prévue à l'alinéa 180.2(1)b) et aux sous-alinéas 180.2(2)b)(i) et 180.2(2)b)(ii) doit être rajustée pour chaque année d'imposition de façon que la somme applicable à l'année soit égale au total de la somme applicable -- abstraction faite du paragraphe (6) -- pour l'année d'imposition précédente et du produit de cette dernière somme par le montant -- rajusté de la manière prévue par règlement et arrêté à la troisième décimale, les résultats ayant au moins cinq en quatrième décimale étant arrondis à la troisième décimale supérieure -- calculé selon la formule suivante:

$$(A/B) - 1$$

où

A représente l'indice des prix à la consommation pour la période de 12 mois se terminant le 30 septembre précédant l'année,

B l'indice des prix à la consommation pour la période de 12 mois qui précède la période visée en A." "

### 2. Page 46, article 48:

#### a) Remplacer les lignes 1 à 23 par ce qui suit:

"Impôt payable: allocations familiales

180.2(1) Tout particulier, sauf une fiducie, doit payer, en vertu de la présente partie pour chaque année d'imposition, un impôt égal au moins élevé des montants suivants:



a) le montant, inclus dans le calcul de son revenu pour l'année en vertu de la partie I, de toute allocation familiale prévue par la Loi sur les allocations familiales, dans la mesure où aucune déduction n'est permise pour ce montant selon l'alinéa 60n) ou p) pour l'année ou pour une année d'imposition postérieure;

b) le montant correspondant à 15 % de l'excédent éventuel, sur 66 850 \$, du montant qui, en l'absence de l'alinéa 60w), constituerait le revenu du particulier pour l'année en vertu de la partie I.

#### Impôt payable: prestations de sécurité de la vieillesse

(2) Tout particulier, sauf une fiducie, doit payer, en vertu de la présente partie pour chaque année d'imposition, un impôt égal au moins élevé des montants suivants:

a) soit le total des montants dont chacun représente le montant, inclus dans le calcul de son revenu pour l'année en vertu de la partie I, d'une pension, d'un supplément ou d'une allocation au conjoint prévu par la Loi sur la sécurité de la vieillesse, dans la mesure où aucune déduction n'est permise pour ce montant selon l'alinéa 60n) ou p) pour l'année ou pour une année d'imposition postérieure;

b) soit:

(i) si le particulier est un pensionné non-participant, le montant correspondant à 15 % de l'excédent éventuel, sur 66 850 \$, du montant qui, en l'absence de l'alinéa 60w), constituerait le revenu rajusté du particulier en vertu de la partie I;

(ii) si le particulier est un pensionné participant, le montant correspondant à 7 1/2 % de l'excédent éventuel, sur 68 850 \$, du montant qui, en l'absence de l'alinéa 60w), constituerait le revenu rajusté du particulier en vertu de la partie I.

#### Facteur afférent aux contributions antérieures

(3) Dans le cas de tout particulier admissible pour lequel une pension, un supplément ou une allocation au conjoint prévu par la Loi sur la sécurité de la vieillesse est assujéti à un impôt en vertu du paragraphe (2), le montant de l'impôt calculé conformément à ce paragraphe pour l'année d'imposition est, dans le cas de toute année d'imposition au cours de laquelle il est un particulier admissible, réduit de 75 \$ ou, si le montant de l'impôt ne dépasse pas 75 \$, réduit à zéro.

## Particulier admissible

### (4) Un particulier est un particulier admissible:

#### a) soit pendant une période de dix ans commençant:

(i) au cours de l'année d'imposition 1990, si le particulier a atteint l'âge de 65 ans en 1990 ou avant,

(ii) au cours de l'année d'imposition où le particulier a atteint l'âge de 65 ans, s'il a atteint cet âge après l'année d'imposition 1990 et avant l'année d'imposition 2006,

b) soit pendant une période finissant avec l'année d'imposition 2015, si le particulier a atteint l'âge de 65 ans au cours de l'année d'imposition 2005 ou après."

#### b) Substituer aux actuels numéros de paragraphe 180.2(2) et 180.2(3) les numéros 180.2(5) et 180.2(6) respectivement et ajouter, après le paragraphe (6) résultant de la renumérotation, le nouveau paragraphe suivant:

"(7) Les définitions qui suivent s'appliquent au présent article.

"particulier admissible" Particulier -- à l'exclusion d'une fiducie -- qui, à la fin de décembre d'une année d'imposition, réside au Canada et est marié, est père ou mère d'un enfant ou a au moins 19 ans.

"pensionné non-participant" Particulier dont la pension, le supplément ou l'allocation au conjoint prévu par la Loi sur la sécurité de la vieillesse est le seul paiement prévu par cette loi qui est inclus dans le calcul de son revenu rajusté pour l'application du paragraphe (2).

"pensionné participant" Particulier dont la pension, le supplément ou l'allocation au conjoint prévu par la Loi sur la sécurité de la vieillesse n'est pas le seul paiement prévu par cette loi qui est inclus dans le calcul de son revenu rajusté pour l'application du paragraphe (2).

"personne à charge admissible" S'agissant de la personne à charge admissible d'un particulier pour une année d'imposition:

a) personne pour laquelle le particulier ou son proche admissible pour l'année a seul demandé une déduction en application de l'article 118 pour l'année;

b) enfant du particulier à la fin de l'année.

La présente définition exclut:

c) une particulier admissible à la fin de l'année;

d) le proche admissible d'un particulier pour l'année;

e) la personne à l'égard de laquelle un autre particulier est réputé avoir payé un montant pour l'année en application du présent article.

"proche admissible" S'agissant du proche admissible d'un particulier pour une année d'imposition, la personne qui est soit le conjoint du particulier, soit le père ou la mère d'un enfant du particulier qui est une personne à charge admissible de celui-ci, à condition que la personne et le particulier soient de sexe opposé et ne vivent pas séparément à la fin de l'année pour cause d'échec du mariage ou d'une union conjugale.

"revenu rajusté" S'agissant du revenu rajusté d'un particulier pour une année d'imposition, le total des montants dont chacun, en l'absence de l'alinéa 60w), représenterait le revenu pour l'année en vertu de la partie I, selon le cas:

a) du particulier;

b) du proche admissible du particulier pour l'année;

c) de la personne -- à l'exclusion du particulier et de son proche admissible pour l'année -- qui demande une déduction en application de l'article 118 pour l'année à l'égard d'une personne à charge admissible du particulier pour l'année."



## NOTES EXPLICATIVES

### L'objet du Projet de loi C-28

Le Projet de loi C-28 a pour objet d'intégrer à la *Loi de l'impôt sur le revenu* des modifications à l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés, mesures dont un certain nombre ont été présentées dans le budget d'avril 1989. Ce projet de loi modifierait plusieurs autres lois.

### Les grandes lignes du Projet de loi C-28

Le budget d'avril 1989 présentait un certain nombre de mesures fiscales touchant les particuliers et les sociétés. Il était principalement axé sur la nécessité de réduire la «dette publique importante et croissante», nécessité d'autant plus pressante que l'augmentation marquée des taux d'intérêt à court terme en 1988 et au début de 1989 a fait augmenter les frais de la dette. Les principales dispositions du Projet de loi C-28 visent donc à réduire les dépenses du gouvernement fédéral et à lui procurer des recettes additionnelles.

Au nombre des grandes mesures que renferme le Projet de loi C-28, mentionnons :

**Remboursement des allocations familiales et des prestations de la sécurité de la vieillesse** - Les allocations familiales et les prestations de la sécurité de la vieillesse seraient imposées au taux de 15 p. 100 de l'excédent du revenu personnel net sur 50 000 \$.

**Surtaxe sur le revenu des particuliers** - La surtaxe fédérale imposée à tous les contribuables, qui est actuellement de 3 p. 100, serait portée à 5 p. 100 de l'impôt à payer. Le taux de la surtaxe applicable à l'impôt fédéral de base supérieur à 15 000 \$ passerait de 5 p. 100 à 8 p. 100.

**Impôt des grandes corporations** - La corporation dont le capital est supérieur à 10 millions de dollars devrait payer un impôt de 0,175 p. 100 sur l'excédent de cette somme.

**Revenus de placements accumulés** - Les revenus de placements acquis après 1989 devraient être déclarés annuellement.

**Location à bail** - Les avantages fiscaux liés à la location à bail diminueraient.

**Paiements et remboursements en souffrance** - L'intérêt applicable aux paiements d'impôt en souffrance augmenterait de deux points, tout comme l'intérêt payé par le gouvernement sur les remboursements en souffrance.

**Priorité du gouvernement sur les créanciers garantis** - Le gouvernement aurait priorité sur les créanciers garantis dans la perception d'arriérés sur les retenues à la source.

**Frais judiciaires** - Les frais judiciaires payés pour obtenir une prestation ou une allocation de retraite seraient déductibles.

**Frais médicaux** - La liste des frais médicaux donnant droit à l'aide fiscale serait élargie.

**Allègement en cas de sécheresse** - Une nouvelle disposition d'allègement consistant en un report d'impôt serait offerte aux éleveurs de bétail d'une région frappée par la sécheresse.

**Frais de préposé aux soins** - Les travailleurs handicapés pourraient déduire les frais payés pour obtenir les services d'un préposé aux soins à temps partiel.

**Remboursement des allocations familiales et des prestations de la sécurité de la vieillesse**

Le gros des témoignages entendus par le comité portait sur l'intention du gouvernement d'imposer les allocations familiales (AF) et les prestations de la sécurité de la vieillesse (SV) au taux de 15 p. 100 de l'excédent du revenu net sur 50 000 \$. Cette forme d'imposition, appelée la «récupération», serait adoptée graduellement sur trois ans : en 1989, le tiers seulement de la somme à récupérer serait payable; en 1990, les deux tiers; et, à partir de 1991, le plein montant deviendrait payable. Pour 1990 et les années suivantes, le seuil de 50 000 \$ à partir

duquel le revenu devient imposable serait indexé pour tenir compte de l'inflation, au même titre que d'autres mesures fiscales, c'est-à-dire que ce seuil serait majoré suivant un taux égal au taux d'inflation moins trois points.

Le budget d'avril 1989 indiquait qu'en 1990 un nombre estimé à 535 000 familles, soit 14 p. 100 des bénéficiaires des allocations familiales, seraient touchées par cette mesure de récupération. Par ailleurs, 128 000 bénéficiaires de la SV (soit 4,3 p. 100 du total) devraient également remettre au moins une partie de leurs prestations par suite de cette mesure.

Devant l'abondance des témoignages entendus par le comité au sujet de la «récupération», il convient d'effectuer un regroupement en fonction des différents points soulevés.

### Universalité

La question de l'universalité des programmes sociaux a été maintes fois soulevée au cours des audiences du comité. Un certain nombre de témoins ont affirmé que la «récupération» porte nettement atteinte au principe de l'universalité, qualifié par le Premier ministre de «sacré». L'honorable Gilles Loiselle, ministre d'État aux Finances, a expliqué au comité la position du gouvernement à ce sujet.

«La sécurité de la vieillesse et les allocations familiales sont considérées comme des programmes universels car tout le monde y a droit, sans examen des ressources préalable. Le fait que les particuliers doivent présenter une demande ou que les prestations versées en vertu de ces programmes soient assujetties à l'impôt sur le revenu n'a jamais nui à leur universalité. Les mesures contenues dans le projet de loi à l'étude respectent l'universalité des programmes. Elles s'appuient sur le fait que ces derniers sont déjà assujettis à l'impôt sur le revenu et visent à venir en aide à ceux qui sont dans le besoin en distribuant les prestations de façon plus efficace.» (21:6)

Selon M. Loiselle, le principe de l'universalité n'est aucunement miné, puisque l'évaluation des ressources a lieu seulement après le versement des prestations. Les observations du Ministre montrent également que, du point de vue du gouvernement, la récupération des prestations n'équivaut pas à leur non-paiement, mais plutôt à une extension de l'actuelle politique d'imposition des prestations versées aux personnes à



revenu élevé. Toutefois, le budget d'avril 1989 donne une impression différente, puisque le «remboursement de transferts sociaux» fait partie des «mesures de restrictions des dépenses» plutôt que des «mesures fiscales».

Contrairement au gouvernement, la plupart des témoins qui ont comparu devant le comité jugent que le Projet de loi C-28 ne préserve pas le caractère universel des programmes sociaux du Canada. Un porte-parole des Services à la famille du Canada a formulé la remarque suivante : «Même si nous avons entendu dire que ce principe ne serait pas abandonné, si vous versez les prestations à une personne pour les lui reprendre entièrement, vous vous attaquez aux principes fondamentaux des allocations familiales.» (22:6)

Pour sa part, un représentant de la Fédération nationale des retraités et citoyens âgés a déclaré ce qui suit : «Nous sommes particulièrement déçus de cette violation du principe de l'universalité. Le ministre des Finances prétend que cela ne présente aucun problème puisque tous les prestataires admissibles continueront de recevoir leurs chèques de pension mensuels. Nous ne saurions accepter ce raisonnement, la plupart des organisations d'aide sociale non plus.» (23:22)

La question de savoir si le gouvernement a oui ou non fait une entorse au principe de l'universalité dépend évidemment de la définition que l'on donne de l'universalité. Le gouvernement soutient qu'un programme universel est un programme dans le cadre duquel le revenu ou la richesse du bénéficiaire n'influe pas sur le montant brut (avant imposition) de la prestation. Or, selon cette définition, la récupération n'enfreint pas le principe de l'universalité puisque l'évaluation du revenu ne s'effectue qu'après réception des prestations. Toutefois, la plupart des témoins rejettent une définition aussi étroite, soutenant que la notion d'universalité n'est pas conciliable avec le fait de frapper les prestations d'un impôt spécial, même si ce dernier n'entre en jeu qu'après réception des prestations. Ils ont affirmé que les AF et les prestations de la SV devraient être imposées au même taux que les autres sources de revenu, autrement dit, que le revenu tiré de ces prestations ne devrait pas être traité de façon discriminatoire.

## Indexation

Selon le Projet de loi C-28, le seuil de 50 000 \$ à partir duquel les dispositions de récupération s'appliquent sera indexé comme les autres mesures de l'impôt sur le revenu, soit au taux de l'inflation moins 3 points. À moins que le gouvernement ne le rajuste périodiquement, la valeur réelle du seuil pourrait diminuer de façon substantielle avec le temps. Par exemple, en dix ans, si le taux d'inflation annuel était de 4,5 p.100, sa valeur nominale serait d'à peine plus de 58 000 \$, mais à ce niveau, le pouvoir d'achat des contribuables serait tombé à moins de 37 000 \$. Si l'accroissement du revenu nominal était plus rapide que celui du seuil, la disposition de récupération toucherait un nombre de plus en plus grand de contribuables. Même la progression des pensions de retraite qui ne s'accroissent qu'au rythme de l'inflation serait encore plus rapide que celle du seuil de récupération, de sorte que les individus touchant des pensions indexées seraient de plus en plus nombreux à devoir rembourser des prestations.

Presque tous les témoins qui ont comparu devant le comité relativement au Projet de loi C-28 ont évoqué cet aspect des dispositions de récupération. Beaucoup de mémoires contenaient des prévisions quant au nombre de contribuables susceptibles de rembourser des prestations. Comme l'expliquait M. Herbert Hanmer, de la Fédération nationale des retraités et personnes âgées : «Ainsi, chaque année, si l'inflation se poursuit, cette mesure touchera des milliers de nouveaux citoyens du troisième âge. D'ici vingt ans, le seuil exprimé en dollars de 1989 baissera à 28 000 \$ et touchera ainsi deux millions de Canadiens.» (23:22)

Cette affirmation a été reprise par M. Gaston Garceau, président national de la Légion royale canadienne : «Au fur et à mesure que le seuil de revenu à partir duquel intervient la taxe diminuera, de plus en plus de personnes âgées devront payer davantage. Or, et ce n'est peut-être pas une coïncidence, le nombre de personnes du troisième âge va augmenter au fur et à mesure du vieillissement de la population canadienne. Dans un peu plus de dix ans, un très grand nombre d'ainés seront pris dans le filet et devront rendre leurs prestations de sécurité de la vieillesse avec des seuils de revenu réel sans cesse plus bas.» (24:25)

Lorsqu'il a comparu devant le comité, le ministre d'État aux Finances, l'honorable Gilles Loiselle, a affirmé que le seuil de 50 000 \$ «... indexé au même titre que les

autres éléments du régime d'impôt sur le revenu - sera examiné périodiquement pour s'assurer qu'il est toujours adéquat.» (21:7)

Peu de témoins se sont dits rassurés par cette affirmation. M. Daryl Bean, de l'Alliance de la Fonction publique du Canada, a indiqué qu'il serait beaucoup plus à l'aise si la loi prévoyait expressément la majoration du seuil au taux de l'inflation. Les représentants de l'Alliance de la Fonction publique et de l'Institut professionnel de la Fonction publique du Canada ont dit craindre qu'un changement de gouvernement ou que l'évolution de la situation financière ne vienne remettre en question l'engagement pris concernant le rajustement du seuil de récupération.

Le comité n'a aucune raison de mettre en doute l'engagement du gouvernement à ce chapitre. En revanche, la profonde incertitude et l'appréhension des témoins pourraient justifier l'inclusion d'une disposition établissant la pleine indexation du seuil de récupération. Le comité estime que, si le gouvernement entend vraiment protéger la valeur des prestations de retraite et des allocations familiales, le moyen le plus évident de le faire est de légiférer en conséquence. Cependant, si le seuil était quand même rajusté, cela ne modifierait pas la situation financière du gouvernement mais réduirait l'incertitude, particulièrement chez les retraités, qui craignent manifestement une érosion des prestations.

Le comité recommande donc d'amender le Projet de loi C-28 de manière à y prévoir l'indexation, au taux annuel d'inflation, du revenu-seuil à partir duquel l'impôt de réduction des prestations d'aide sociale peut être prélevé sur les allocations familiales et les prestations de la sécurité de la vieillesse.

### **Revenu personnel ou revenu familial?**

Aux fins du calcul du seuil de récupération, le Projet de loi C-28 prévoit que l'évaluation des ressources se fondera sur le revenu personnel et non sur le revenu familial. Il s'ensuit qu'une famille dont le revenu de 100 000 \$ est réparti également entre deux travailleurs ne serait pas assujettie aux dispositions de récupération, alors qu'une famille dont le revenu unique est légèrement supérieur à 50 000 \$ le serait. Comme le faisait remarquer un témoin des Services à la famille du Canada, cela crée une injustice lorsqu'il y a une différence de revenu, puisque les prestations ne sont alors plus fonction du revenu familial.



De plus, le calcul des transferts sociaux en fonction du revenu personnel plutôt que du revenu familial semble incompatible avec la politique gouvernementale en la matière. En effet, le supplément de revenu garanti, le crédit remboursable d'impôt pour enfants et le crédit prévu pour la taxe sur les produits et services sont autant de transferts sociaux calculés en fonction du revenu familial.

Le ministre d'État aux Finances, l'honorable Gilles Loiselle, a expliqué au comité qu'il avait été décidé de fonder le remboursement des transferts sociaux sur le revenu personnel pour des raisons de simplicité et d'administration, et aussi pour que les contribuables comprennent mieux le nouveau programme. Les représentants du Ministère ont précisé à ce sujet que le calcul du revenu donnant droit au crédit d'impôt pour enfant est effectué sur une annexe distincte, avant calcul de l'impôt sur le revenu, alors que le remboursement des transferts sociaux serait incorporé dans le régime de l'impôt sur le revenu. Les familles qui veulent recevoir le crédit d'impôt pour enfants doivent regrouper leur revenu, mais autrement, elles n'y sont pas tenues. Les représentants ont soutenu que : «Le fait d'obliger les familles à le faire (regrouper leur revenu), pour calculer les remboursements des paiements de transferts sociaux, pourrait constituer une entorse à la fiscalité canadienne, et il a été décidé que cette mesure n'était pas indiquée.» (21:12)

Le gouvernement semble soutenir que l'évaluation des ressources en fonction de l'impôt que comporte sa mesure de récupération lui enlève la capacité d'offrir des allocations familiales et des prestations de sécurité de la vieillesse proportionnées au revenu familial. Le comité n'est pas de cet avis. Il est vrai que le fait d'évaluer les ressources en se basant sur le revenu familial plutôt que sur le revenu personnel obligerait les conjoints à produire une déclaration d'impôt commune. L'on pourrait soutenir que cela serait déraisonnable et même injuste. Mais le comité croit que les raisons de ne pas exiger des conjoints la production d'une déclaration d'impôt commune ne sont rien en comparaison de l'injustice qu'il y a à établir les prestations d'aide sociale en fonction du revenu personnel.

Le comité recommande donc d'amender le Projet de loi C-28 de manière à prélever l'impôt de réduction des prestations d'aide sociale en fonction du revenu familial. Comme le seuil doit être relevé pour tenir compte du passage du revenu personnel au

revenu familial comme base d'imposition, le revenu familial maximal au-delà duquel l'impôt sera perçu serait de 66 850 \$. Ce seuil a été établi de manière à assurer au gouvernement pour 1990 des recettes fiscales égales à celles que le seuil établi au titre du revenu personnel lui aurait procurées.

### Caisse de la sécurité de la vieillesse

Entre 1952 et 1972, le gouvernement a affecté une partie de l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés, ainsi que de la taxe de vente à une caisse spéciale appelée la Caisse de la sécurité de la vieillesse. Un impôt distinct, clairement indiqué sur la formule de déclaration, permettait à chaque Canadien de connaître le montant de sa contribution à la Caisse. En 1972, cet impôt spécifique a été aboli mais une somme égale à celle qui aurait été reçue si l'impôt avait été maintenu a été portée au compte de la Caisse. Cette dernière avait accumulé un déficit de 121 millions de dollars lorsqu'elle a été abolie, en 1975.

Différents témoins qui ont comparu devant le comité ont affirmé que l'impôt spécifique payé entre 1952 et 1972 plaçait le gouvernement dans l'obligation de verser des prestations de la SV aux personnes qui avaient contribué à la Caisse, comme en témoignent les propos des représentants de l'Association nationale des retraités fédéraux :

«Les gens ont payé un produit et, lorsqu'ils atteignaient l'âge auquel ils étaient admissibles, ils s'attendaient à pouvoir s'en servir. (...) En fait, le gouvernement a changé les règles du jeu parce qu'il a extorqué un paiement (...) Il y a donc bris de contrat, et je ne pense pas qu'aucun d'entre vous ou du gouvernement admettrait un tel geste, par exemple, de la part d'une compagnie d'assurances qui aurait offert une rente, puis aurait refusé de payer lorsqu'elle était due.» (27:8)

L'impression selon laquelle le gouvernement a une obligation légale envers les cotisants à la Caisse de la sécurité de la vieillesse transparaît dans plusieurs témoignages. Cependant, d'après ce qui a été indiqué au comité, la Caisse n'était pas gérée en fonction des contributions, contrairement à ce qui se passe dans le cas d'une assurance. Les prestations payées ne dépendaient pas des contributions de l'individu, pas plus que l'ensemble des prestations n'égalait le total des contributions pour une année donnée. Avant 1960, les insuffisances de fonds étaient portées au compte des

dépenses courantes du gouvernement. Après 1960, les déficits annuels ont été comblés par les excédents accumulés, lorsque ceux-ci étaient suffisants. Quand ils ne l'étaient pas, le gouvernement fédéral prêtait à la Caisse les fonds voulus pour éponger le déficit. Les débats de la Chambre des communes révèlent en outre que, si le gouvernement avait instauré à l'époque ce régime d'impôt spécifique, ce n'était pas dans le but de constituer une caisse gérée selon les règles de l'actuariat mais plutôt de permettre aux Canadiens de connaître le coût de ce programme.

Cela étant dit, le gouvernement n'est peut-être pas dans l'obligation légale de verser des prestations de la sécurité de la vieillesse aux cotisants, mais l'impôt spécifique en question a amené de nombreux Canadiens à croire qu'ils continueraient de recevoir des prestations de la SV. Par conséquent, le comité croit que le gouvernement a peut-être une obligation morale envers ces contribuables, et il estime que le Projet de loi C-28 devrait tenir compte des cotisations antérieures à la Caisse de la sécurité de la vieillesse.

Le comité recommande donc d'amender le Projet de loi C-28 de manière à y prévoir le versement d'un crédit non remboursable de 75 \$ au titre de l'impôt des prestations de sécurité de la vieillesse. Les personnes âgées auraient droit à ce crédit pendant au plus dix ans. Les contribuables qui atteindront l'âge de 65 ans après l'an 2015 n'y seraient pas admissibles.

### **L'impôt des grandes corporations**

Au cours de nos délibérations sur le Projet de loi C-28, nous avons été mis au fait de deux problèmes que risquent de poser les dispositions sur l'impôt des grandes corporations (IGC), dispositions qui pourraient taxer injustement certains secteurs de l'économie et nuire à leur capacité de soutenir la concurrence. Ces problèmes touchent les industries de l'assurance-vie et de la location à bail.

Les dispositions concernant l'IGC frappent d'un impôt le capital réel des corporations et le levier financier des institutions financières. Les compagnies d'assurance-vie détiennent une proportion relativement importante de leur actif sous forme de biens immobiliers et elles soutiennent cet investissement au moyen de leur levier financier. Or, l'un et l'autre sont assujettis à l'IGC, ce qui fait dire à l'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes (ACCAP) qu'il s'agit là d'une double



imposition. Ce problème ne se pose pas aux autres institutions financières, car elles ont une combinaison d'avoirs différente.

D'aucuns prétendent en outre que l'IGC nuit à l'industrie de la location à bail dans la concurrence qu'elle mène aux institutions de dépôt. La location à bail offre un moyen de financement des achats qui se rapproche beaucoup de la formule des prêts. Or, aux fins de l'IGC, les dépôts ne sont pas inclus dans le capital d'une institution financière. Au contraire, le capital d'une société de location à bail est essentiellement égal à son actif. À cet égard, la société de location est donc beaucoup plus lourdement imposée que ne le sont les banques qui fournissent le même service.

Un porte-parole de Norex Leasing a fait valoir au comité que le Projet de loi C-28 traite la location à bail comme une forme de prêt aux fins de la dépréciation mais la traite différemment pour ce qui est de l'IGC. Selon cette entreprise, le Projet de loi C-28 réduit de beaucoup la capacité des sociétés de location à bail de faire concurrence à ceux qui offrent des services de rechange.

Comme ces deux affirmations sont de nature très technique, il est difficile pour le comité d'en évaluer les mérites. Nous avons fait part des remarques de l'ACCAP et de Norex Leasing au ministre d'État aux Finances. Dans sa réponse, ce dernier a indiqué qu'il ne considère pas les arguments suffisant pour modifier la loi. Nous croyons de plus que le Parlement n'aura qu'à légiférer pour corriger les défauts techniques que peut comporter l'impôt des grandes corporations. Le gouvernement pourra alors consulter l'ACCAP et *NOREX Leasing Inc.* pour voir si les difficultés que l'IGC leur cause justifient des modifications ultérieures à cet impôt.

## Conclusion

En janvier 1985, le gouvernement a publié *Prestations aux enfants et aux personnes âgées : Document d'étude*, document dans lequel il concluait que l'imposition d'une surtaxe sur les prestations de sécurité de la vieillesse «bouleverserait profondément notre système de revenu de retraite» et «pénaliserait indûment les plus démunis en imputant un revenu découlant d'années d'économies». Ainsi, la disposition de récupération des prestations de sécurité de la vieillesse prévue dans le Projet de loi C-28 constitue non seulement un changement à la politique des gouvernements

précédents, mais prend exactement le contre-pied de la position préalable de l'actuel gouvernement.

En principe, le comité est contre la récupération, mais il y souscrit—bien qu'à contre-cœur—eu égard à la situation financière très grave du gouvernement. Cela dit, le comité estime essentiel de corriger les nombreux défauts de conception de cette disposition. Il croit que les amendements recommandés dans son rapport redressent les injustices du projet de loi sans accroître outre mesure le déficit budgétaire du gouvernement. L'on pourrait soutenir que l'amendement prévoyant la pleine indexation du seuil prévu aux fins de la récupération réduira les recettes fiscales du gouvernement, mais cela ne se produira pas si, comme le rapport le précise, le gouvernement accepte de rajuster ce seuil périodiquement et de façon raisonnable.

### Dissidence

Le présent rapport énonce les vues de la majorité des membres du comité. Les membres qui soutiennent le gouvernement n'y souscrivent pas.

Respectueusement soumis,

*Le président,*

SIDNEY L. BUCKWOLD

## EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, May 16, 1990

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill C-62, to amend the Excise Tax Act, the Criminal Code, the Customs Act, the Customs Tariff, the Excise Act, the Income Tax Act, the Statistics Act and the Tax Court of Canada Act, met this day at 3.30 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator Sidney L. Buckwold** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, we are continuing with our preliminary view of Bill C-62. Our witness is Mr. Bruce P. Flexman, the National Partner-in-Charge, GST, for Peat Marwick Thorne. We had Mr. Flexman with us for two and a half hours yesterday, and he has probably had a chance to recover from the shock.

Mr. Flexman, we haven't got you slated for any more appearances before the committee, unless senators wish to bring you back for further discussion of items that may need clarification. We would appreciate your moving along as quickly as you can and highlight the important issues you would like to brief us on. I have to warn you that as always one never knows what will happen.

**Mr. Bruce P. Flexman, National Partner-in-Charge, GST., Peat Marwick Thorne:** Thank you, Mr. Chairman. This afternoon I would like to pick up from where we left off yesterday, starting with the outline that was distributed to you at yesterday's meeting. There may be some senators who do not have a copy of the outline, so I will have copies handed to those who require one.

**The Chairman:** Some of our friends from the press would like to have a copy as well. If you have extra copies, perhaps you could make them available to people in the gallery who would like to have one.

**Mr. Flexman:** If we could flip through the earlier pages, I believe we were just starting on the detail of Bill C-62. I would refer you to a page in your package which is entitled "Outline". Bill C-62 has 65 clauses which are divided into the seven parts shown on the schedule. I anticipate that we will want to concentrate on the GST legislation found in Part I. Before proceeding further I thought I should point out the amendments in one of the other acts, which is part of Bill C-62, and that is the Income Tax Act. There are amendments that relate to the GST that are contained in that part.

The most significant amendment in the Income Tax Act as a result of the GST is a change to the refundable credits. There is a refundable federal sales tax credit presently in the Income Tax legislation. The amendments to the Income Tax Act propose that that credit will be enriched, such that now an adult can qualify for as much as \$190, and a child can qualify for as much as \$100.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 16 mai 1990

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, auquel a été renvoyé le projet de loi C-62, Loi modifiant la Loi sur la taxe d'accise, le Code criminel, la Loi sur les douanes, le Tarif des douanes, la Loi sur l'accise, la Loi de l'impôt sur le revenu, la Loi sur la statistique et la Loi sur la Cour canadienne de l'impôt, se réunit aujourd'hui à 15 h 30 pour étudier ce projet de loi.

**Le sénateur Sidney L. Buckwold** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous continuons notre examen préliminaire du projet de loi C-62. Nous accueillons aujourd'hui M. Bruce P. Flexman, associé national responsable de la TPS, chez Peat Marwick Thorne, que nous avons entendu pendant deux heures et demie hier. Il a probablement eu le temps de se remettre du choc.

Monsieur Flexman, nous ne prévoyons pas vous demander comparaître à un autre moment devant le comité, à moins que les sénateurs ne souhaitent vous faire revenir pour discuter davantage de certains aspects qui nécessiteraient des éclaircissements. Nous vous saurions gré de procéder aussi rapidement que possible et de faire ressortir les points importants sur lesquels vous aimeriez nous renseigner. Je tiens toutefois à vous rappeler que, comme toujours, on ne sait jamais ce qui peut arriver.

**M. Bruce P. Flexman, associé national responsable de la TPS, Peat Marwick Thorne:** Merci, monsieur le président. Je reprendrai cet après-midi là où nous nous sommes quittés hier, en commençant par le résumé qui vous a été remis hier. Au cas où des sénateurs n'auraient pas ce document sous les yeux, j'en fais distribuer des exemplaires à ceux qui en ont besoin.

**Le président:** Certains de nos amis de la presse aimeraient en obtenir un exemplaire eux aussi. Si vous en avez de trop, vous pouvez les remettre aux gens de la galerie qui en veulent.

**M. Flexman:** Vous pouvez sauter les premières pages parce que nous commençons à examiner les détails du projet de loi C-62. Vous trouverez une page qui donne un résumé. Le projet de loi C-62 comporte 65 articles répartis dans les sept parties indiquées au tableau. Nous voudrions probablement nous concentrer sur la portion relative à la TPS qui se trouve dans la partie I. Avant d'aller plus loin, je voudrais souligner les amendements relatifs à l'une des autres lois visées par le projet de loi C-62, soit la Loi de l'impôt sur le revenu. Certains des amendements relatifs à la TPS se trouvent dans cette partie.

L'amendement le plus important qui est apporté à la Loi de l'impôt sur le revenu par suite de la création de la TPS touche aux crédits remboursables. La Loi de l'impôt sur le revenu prévoit actuellement un crédit d'impôt remboursable pour taxe fédérale. Les amendements à cette loi préconisent une majoration de ce crédit, pour qu'un adulte ait droit désormais à un crédit maximal de 190 \$, et un enfant, à un crédit maximal de 100 \$.



[Text]

**The Chairman:** Per annum?

**Mr. Flexman:** That's correct. There is a threshold over which the credit is eroded, which is approximately \$25,000, and that threshold will be indexed for inflation like other thresholds in the Income Tax Act. I believe you realize that inflation indexing will apply only where the CPI exceeds 3 per cent in any particular year.

**The Chairman:** So once again, as we had in Bill C-28, the first 3 per cent of inflation will be paid by the recipient of the credit.

**Mr. Flexman:** There is not really a payment by the recipient.

**The Chairman:** No, the word "payment" is wrong. It will be borne by the recipient.

**Mr. Flexman:** That's correct.

**The Chairman:** He would lose some.

**Mr. Flexman:** They will not be protected from inflation eroding the credit on the first 3 per cent. The credits are due to be paid quarterly, and those of you who saw your income tax package for this last year would have seen a form that allowed you to pre-apply for qualification of that credit.

**The Chairman:** You are not an income tax advisor, I suppose, but I am sure you are aware of this. Is the government within its rights, legal rights, to pay this in advance in cash the 1st of December, which is when I gather the first payments are going out? What is the philosophy of putting this cash in the hands of those earning \$25,000 a year or less? And I suppose that is individual

income or is it family income? We should make that clear.

**Mr. Flexman:** It would be family income.

**Senator Nurgitz:** What is the legality of it?

**The Chairman:** What is the legality of it, and even what is the rationale? I presume it is to get money in advance into the hands of people who are going to have to pay it.

**Mr. Flexman:** I am not sure I can comment on the legality of it, but I believe the rationale was to make the payments prior to the introduction of the GST in order to allow people to have the funds to offset any increases that might arise as a result of the GST. I think that was the rationale.

**The Chairman:** I am sorry if the Chair is asking too many questions, but is that \$190 each to the mother and father and the family or is it \$190 for a person and his or her spouse?

**Mr. Flexman:** Each adult can qualify for \$190.

**The Chairman:** Okay. So a family with, say, five children, would get \$190 times 2, which is \$380, plus \$500. They would get \$880 a year, is that correct?

**Mr. Flexman:** Providing they did not exceed—

**The Chairman:** If they had a family income of less than \$25,000?

[Traduction]

**Le président:** Par année?

**M. Flexman:** Oui, monsieur. Il y a un seuil à partir duquel le crédit diminue, soit environ 25 000 \$, et ce seuil sera indexé pour tenir compte de l'inflation tout comme les autres seuils prévus dans la Loi de l'impôt sur le revenu. Vous comprenez, je crois, que l'indexation ne s'applique que lorsque l'IPC dépasse 3 p. 100 pendant une année donnée.

**Le président:** Par conséquent, comme c'était le cas dans le projet de loi C-28, les trois premiers pour cent d'inflation seront payés par le bénéficiaire du crédit.

**M. Flexman:** Il n'y a pas vraiment de paiement par le bénéficiaire.

**Le président:** En effet. Le mot «paiement» est mal choisi. Ils seront assumés par le bénéficiaire.

**M. Flexman:** C'est exact.

**Le président:** Le bénéficiaire perdra quelque chose.

**M. Flexman:** Il ne sera pas protégé contre la possibilité que l'inflation érode le crédit, sur les trois premiers pour cent. Les crédits seront versés tous les trimestres et ceux d'entre vous qui avez consulté la documentation fournie pour préparer les déclarations d'impôt de l'an dernier avez vu une formule vous permettant de demander à l'avance de figurer sur la liste des contribuables admissibles à ce crédit.

**Le président:** Vous n'êtes pas conseiller fiscal, mais vous pourriez certainement répondre à ma question. Le gouvernement a-t-il le droit légal de payer ce crédit d'avance le 1<sup>er</sup> décembre, soit, si je ne m'abuse, la date où seront versés les premiers paiements? Quelle est la logique permettant de remettre ces montants aux contribuables qui gagnent 25 000 \$ ou moins par année? Je suppose qu'il s'agit du revenu individuel et non du revenu familial. Nous devrions nous entendre là-dessus.

**M. Flexman:** Il s'agit du revenu familial.

**Le sénateur Nurgitz:** Est-ce légal?

**Le président:** Est-ce légal et quelle en est la justification? Je suppose qu'on veut donner à l'avance de l'argent à ceux qui devront payer.

**M. Flexman:** Je ne suis pas certain de pouvoir me prononcer sur la légalité de cette mesure, mais je crois que le gouvernement voulait effectuer des versements avant l'instauration de la TPS afin que les gens puissent compenser ainsi les hausses susceptibles de résulter de la TPS.

**Le président:** Vous me pardonnerez de poser tant de questions, mais s'agit-il de 190 \$ chacun pour le père, la mère et la famille ou de 190 \$ pour le contribuable et son conjoint?

**M. Flexman:** Tous les adultes peuvent être admissibles au crédit de 190 \$.

**Le président:** D'accord. Une famille de cinq enfants, par exemple, obtiendrait donc deux fois 190 \$, soit 380 \$, plus 500 \$. Elle recevrait 880 \$ par année, n'est-ce pas?

**M. Flexman:** À condition que le revenu ne dépasse pas—

**Le président:** Si le revenu familial est inférieur à 25 000 \$.

[Text]

**Mr. Flexman:** Correct.

**The Chairman:** And that is paid quarterly, in advance?

**Mr. Flexman:** Yes. The total amount that you came up with would have to be divided by 4, and that would be the amount paid on a quarterly basis.

**The Chairman:** Is this handled through the Department of Revenue? What are the logistics of getting it? To whom do they send in their application?

**Mr. Flexman:** This would be handled by Revenue Canada, Taxation, and the forms, as I said, were distributed with the 1989 income tax package so that individuals could send in their application in order to qualify. But I believe the payments will be made through Revenue Canada, Taxation.

**The Chairman:** You may not be the person qualified to answer this one last question of mine, which I am sure we will be asking often, but is this sufficient in dollar amounts to cover the cost to families of the GST tax? Have you had any chance to look at that?

**Mr. Flexman:** I don't think I am really the person to comment on that. That would require a fairly extensive study. You may have other witnesses who could provide better background on that.

**The Chairman:** Senator Kelly.

**Senator Kelly:** Just a comment, Mr. Chairman. Surely that's a judgment call. They have to estimate what they are going to buy, what things they are going to save money on.

**The Chairman:** Well, we will have many experts who are going to give us that kind of information.

**Senator Kelly:** But they would be assumptions.

**The Chairman:** I assume it is always an assumption, but based on some experience, I would hope. I will try to restrain myself.

**Mr. Flexman:** Mr. Chairman, I would like to move on, if I could, to the Excise Tax Act where the amendments that relate to the GST are to be found. Please turn to the next page. There are a number of amendments that are found in part I that relate to the Excise Tax Act, and I will briefly run through the ones that do not encompass the GST legislation, which is found in clause 12.

Clause 1 has some technical changes that are designed to integrate the Excise Tax Act with the substantial amendments of the GST legislation.

Clauses 2 to 4 deal with the air transportation tax. As you may know, there is an air transportation tax on air travel which is within continental Canada and the United States, St. Pierre & Miquelon. That tax is presently at 10 per cent of the ticket price plus \$4 to a maximum of \$50. That will be changed to 7 per cent of the ticket price plus \$10 to a maximum of \$40. So the calculation has been changed to a smaller percentage and a higher fixed amount. The maximum now will be \$40.

[Traduction]

**M. Flexman:** Précisément.

**Le président:** Et ce montant serait versé à l'avance, tous les trimestres?

**M. Flexman:** Oui. Le montant total auquel vous êtes arrivé devrait être divisé en quatre. Le quart serait donc versé tous les trimestres.

**Le président:** Le ministère du Revenu se charge-t-il d'effectuer ces versements? Quels sont les mécanismes prévus pour les recevoir? À qui faut-il envoyer les demandes?

**M. Flexman:** Revenu Canada, Impôt, s'en chargerait, et comme je l'ai dit, les formules ont été distribuées avec la documentation relative à la déclaration de 1989, de sorte que les contribuables pouvaient envoyer leur demande afin d'être admissibles. Je crois que les paiements se feront par l'entremise de Revenu Canada, Impôt.

**Le président:** Vous n'êtes peut-être pas la personne qualifiée pour répondre à ma dernière question, que nous poserons sans doute très souvent, mais est-ce un montant suffisant pour compenser le coût de la TPS pour les familles? Avez-vous eu l'occasion d'examiner la question?

**M. Flexman:** Je ne suis pas vraiment bien placé pour répondre à cette question. Il faudrait pour ce faire une étude assez approfondie. D'autres témoins pourront peut-être mieux vous renseigner à ce sujet.

**Le président:** Sénateur Kelly.

**Le sénateur Kelly:** Une remarque simplement, monsieur le président. Il s'agit certainement d'une question de jugement. Les familles devront estimer leurs achats et les produits et services sur lesquels elles réaliseront des économies.

**Le président:** Nous entendrons de nombreux experts qui pourront nous donner ce genre de renseignement.

**Le sénateur Kelly:** Mais il s'agira d'hypothèses.

**Le président:** Peut-être, mais des hypothèses fondées sur une certaine expérience, j'ose espérer. J'essaierai de ne plus vous interrompre.

**M. Flexman:** Monsieur le président, j'aimerais revenir, si vous le permettez, sur la Loi sur la taxe d'accise, où se trouvent les amendements relatifs à la TPS. À la page suivante, vous constaterez que la partie I contient quelques amendements relatifs à la Loi sur la taxe d'accise. Je passerai brièvement en revue ceux qui ne portent pas sur la législation relative à la TPS, contenue à l'article 12.

L'article 1 apporte des modifications techniques visant à intégrer la Loi sur la taxe d'accise aux amendements importants concernant la législation sur la TPS.

Les articles 2 à 4 traitent de la taxe sur le transport aérien. Comme vous le savez peut-être, il existe une taxe sur le transport aérien pour les voyages effectués en avion dans la partie continentale du Canada et des États-Unis, ainsi qu'à Saint-Pierre et Miquelon. Cette taxe correspond actuellement à 10 p. 100 du prix du billet plus 4 \$, jusqu'à concurrence de 50 \$. Elle sera désormais de 7 p. 100 du prix du billet plus 10 \$, jusqu'à concurrence de 40 \$. Le mode de calcul a donc été modifié de



[Text]

**Senator Anderson:** Would that mean a loss of revenue?

**Mr. Flexman:** That would be a good question to ask the Department of Finance, but my understanding is that this was designed to be revenue neutral with respect to the cost recovery for the airports.

**Senator Kirby:** I can't resist making the observation that the minute we hear the term "revenue neutral" some of us become deeply, deeply suspicious in light of the way that term has been used. I am not asking you to comment on it, but one is inevitably skeptical of that claim. I am not suggesting that it is your claim. I understand that it is the government's claim.

**Mr. Flexman:** There is a change in the tax on international travel. It is moving from a maximum of \$19 to \$40 on tickets issued in Canada.

**The Chairman:** I don't want to ask all these questions but there has been a fair amount of discussion in the press about this tax and how it affects international airlines as against domestic airlines.

**Mr. Flexman:** Mr. Chairman, perhaps we could leave the questions with respect to the effect of GST on air travel to when we deal with that in the GST legislation.

**The Chairman:** Okay, fine.

**Mr. Flexman:** The air transportation tax is a separate charge, separate and apart from the GST changes. There are a number of other clauses that deal with excise tax changes. Clause 5 deals with some other excise amendments that are consequential on the GST. Clause 6 deals with the repeal of excise tax on playing cards. Clause 7 increases the excise tax on wines. This is designed to offset any benefit that this product may realize from the removal of the 19 per cent federal sales tax. So the excise tax has been increased to effectively leave the final amount of tax the same on wines.

There are some other technical adjustments in clauses 8, 9 and 10. Clause 10 removes the 1.5 cent per litre refund for commercial users with respect to the gasoline excise tax, and clause 11 removes reporting requirements under the federal sales tax for those holding licences after the end of this year.

**The Chairman:** Removing the 1.5 cent per litre excise tax on gasoline—

**Mr. Flexman:** Refund, sorry.

**The Chairman:** That's the refund to users who qualify?

**Mr. Flexman:** Correct.

**The Chairman:** That's logical.

**Mr. Flexman:** It is the refund that has been eliminated.

[Traduction]

sorte que le pourcentage est réduit et le montant fixe, augmenté. Le maximum sera dorénavant de 40 \$.

**Le sénateur Anderson:** En résultera-t-il une perte de recettes?

**M. Flexman:** Ce serait une bonne question à poser au ministre des Finances, mais je crois comprendre que cette mesure devrait être sans incidence sur les recettes liées au recouvrement des coûts par les aéroports.

**Le sénateur Kirby:** Je ne peux m'empêcher de faire observer que, chaque fois que nous entendons l'expression «sans incidence sur les recettes», certains d'entre nous devenons très, très sceptiques, vu la façon dont ce terme a été employé. Je ne vous demande pas de vous prononcer à ce propos, mais on est inévitablement sceptique face à cette affirmation. Je ne prétends pas que ce soit la vôtre. Je crois comprendre que c'est ce que déclare le gouvernement.

**M. Flexman:** La taxe sur les voyages internationaux est modifiée. Elle est portée d'un maximum de 19 \$ à un maximum de 40 \$ pour les billets émis au Canada.

**Le président:** Je préférerais m'abstenir de poser toutes ces questions, mais on a beaucoup parlé de cette taxe dans les médias et de la manière dont elle se répercute sur les transporteurs internationaux par rapport aux transporteurs nationaux.

**M. Flexman:** Monsieur le président, nous pourrions peut-être revenir sur les questions concernant l'effet de la TPS sur le transport aérien quand nous examinerons celles que pose la législation sur la TPS.

**Le président:** D'accord.

**M. Flexman:** La taxe sur le transport aérien constitue un changement distinct, qui n'est pas relié aux changements concernant la TPS. D'autres articles se rapportent aux changements apportés à la taxe d'accise. L'article 5 porte sur quelques amendements à la taxe d'accise qui découlent de la TPS. L'article 6 traite de l'abrogation de la taxe d'accise sur les cartes à jouer. L'article 7 accroît la taxe d'accise sur le vin et vise à compenser les bénéfices susceptibles d'être réalisés sur ce produit par suite de l'abolition de la taxe de vente fédérale de 19 p. 100. La taxe d'accise a donc été majorée de manière à ce que le montant total de taxe sur le vin reste identique.

D'autres ajustements techniques sont apportés grâce aux articles 8, 9 et 10. L'article 10 élimine le remboursement de la taxe d'accise sur l'essence de 1,5 cent le litre accordé aux utilisateurs commerciaux, et l'article 11 abolit l'obligation, pour ceux qui détiennent une licence après la fin de cette année, de présenter des rapports aux fins de la taxe de vente fédérale.

**Le président:** On élimine la taxe d'accise de 1,5 cent le litre sur l'essence—

**M. Flexman:** Le remboursement, pardonnez-moi.

**Le président:** Le remboursement accordé aux utilisateurs admissibles?

**M. Flexman:** C'est exact.

**Le président:** C'est logique.

**M. Flexman:** Le remboursement est éliminé.



[Text]

**The Chairman:** But will there be a 7 per cent goods and services tax on gasoline in addition to all the other taxes?

**Mr. Flexman:** Yes, the 7 per cent tax will apply to motor fuels.

Clause 12 deals with the GST legislation. As I said, I think this is the area where you may want to concentrate on. There are two parts in the GST legislation which are of some interest. Part VIII deals with the transitional provisions. In essence, this is attempting to remove the federal sales tax, to phase it out, and there is need of certain transitional provisions.

Section 117 deals with the removal of the telecommunications tax. It essentially provides that it does not apply after 1990. That makes sense in that that is when the GST will apply to telecommunication services.

Sections 118 and 119 deal with the repeal of the existing federal sales tax and the timing of it on the transition. Essentially the transitional sections provide that there will be no federal sales tax on goods delivered after 1990, and where title passes after 1990. GST will apply according to certain transitional provisions for GST. So essentially these transitional provisions are to ensure that FST applies up to a certain point and then GST will apply after that point.

The more interesting provision in the transitional section deals with inventory rebates. There are two rebates provided for. First there is a general inventory rebate which applies to goods for resale or lease. This will apply to registrants who have inventory on hand at the end of this year, and where there has been federal sales tax paid on those goods. The purpose of this transitional provision is to remove federal sales tax from these goods because they will be subject to GST when they are sold in 1991.

The methodology that is going to be used to remove the federal sales tax is rather interesting. The proposals that the government has put forward would apply a prescribed percentage to most goods to come up with the estimated federal sales tax. There will be one rate applied to most goods. However, there will be special rates for certain goods such as automobiles, which are taxed under the federal sales tax system at the wholesale level; building supplies, which have a lower rate, and motor fuels, which would have a special rate per litre because of the manner in which they are taxed. All other goods would generally qualify for a general prescribed rate that will be applied to the inventory values.

I guess the issue that relates to the inventory rebate is whether the amount will be adequate to fully remove the federal sales tax because one rate will be applied to all different trade levels. There will be situations where it will not fully remove the federal sales tax. As of this date the government has not released the prescribed rate it will be using, and it is certainly of interest to the business community to know what rate will be used.

**The Chairman:** Senator Kelly wanted to ask a question.

[Traduction]

**Le président:** Mais une taxe sur les produits et services de 7 p. 100 s'ajoutera à toutes les autres taxes sur l'essence?

**M. Flexman:** En effet, la taxe de 7 p. 100 s'appliquera aux carburants.

L'article 12 porte traite de la législation relative à la TPS. Comme je l'ai déjà dit, il s'agit du domaine sur lequel vous voudrez peut-être concentrer votre attention. La partie VIII traite des dispositions transitoires. Elle vise essentiellement à éliminer la taxe de vente fédérale, à l'abolir, d'où la nécessité de certaines dispositions transitoires.

L'article 177 porte sur l'abolition de la taxe sur les télécommunications. Il prévoit essentiellement que cette taxe ne s'appliquera pas après 1990, ce qui est logique, vu que la TPS s'appliquera alors aux services de télécommunications.

Les articles 118 et 119 traitent de l'abolition de la taxe de vente fédérale existante et du calendrier de la transition. Les articles concernant les mesures transitoires prévoient essentiellement qu'il n'y aura pas de taxe de vente sur les produits livrés après 1990 et lorsque le titre de propriété est cédé après 1990. La TPS s'appliquera selon certaines dispositions transitoires, qui visent essentiellement à s'assurer que la taxe de vente fédérale s'applique jusqu'à une certaine date et que la TPS s'applique par la suite.

Les dispositions transitoires les plus intéressantes portent sur le remboursement de la taxe de vente à l'inventaire. Deux types de remboursements sont prévus. Il y a d'abord un remboursement général de la taxe de vente à l'inventaire qui s'applique aux marchandises destinées à la vente ou à la revente. Ce remboursement sera accordé aux inscrits qui auront des stocks à la fin de cette année et qui auront payé la taxe de vente fédérale sur les marchandises. La disposition transitoire vise à éliminer la taxe de vente fédérale sur ces marchandises, parce qu'elles seront assujetties à la TPS au moment de la vente en 1991.

La méthode qui sera employée pour éliminer la taxe de vente fédérale est plutôt intéressante. Selon les propositions présentées par le gouvernement, un pourcentage réglementaire s'appliquerait à la plupart des marchandises et permettrait d'arriver à un montant estimatif de taxe de vente fédérale. Un seul taux s'appliquera à la plupart des marchandises. Il y aura cependant des taux spéciaux pour certains types de marchandises, tels que les automobiles, pour lesquelles les taxes fédérales sont imposées au niveau de gros; les matériaux de construction, qui sont taxés à un taux plus bas, et les carburants, qui seraient assujettis à un taux spécial au litre parce que c'est ainsi qu'ils sont taxés actuellement. Toutes les autres marchandises seraient généralement assujetties à un taux réglementaire général, qui s'appliquera sur la valeur des stocks.

On peut se demander, au sujet du remboursement de la taxe de vente à l'inventaire, si le montant suffira à éliminer complètement la taxe de vente fédérale parce qu'un seul taux s'appliquera à tous les différents niveaux du commerce de détail. Il y aura des cas où la taxe ne sera pas éliminée complètement. Jusqu'ici, le gouvernement n'a pas indiqué le taux réglementaire dont il se servira, et le monde des affaires est certainement intéressé à savoir quel taux sera retenu.

**Le président:** Le sénateur Kelly posera une question.

[Text]

**Senator Kelly:** Before you leave this subject I would like to inquire a little further about this inventory situation. Are you going to continue on that for a moment?

**Mr. Flexman:** I just had one other comment, but why don't I take your question now?

**Senator Kelly:** I just want to go through this slowly. Let us say you have retailer "X" who has an inventory that he has built up through purchases he has made prior to January 1991. Some purchases he made in April, some in September, and that kind of thing. When you talk about removing the federal sales tax, how do you understand that to work? What do you mean by "removing" it? Does he get rebated?

**Mr. Flexman:** The concept is that there will be a rebate, so that if you have \$100 of inventory at the end of the year, December 31, 1990, there will be a rebate. Money will be paid to you at a prescribed percentage on your inventory.

**Senator Kelly:** In other words, an arbitrary decision will be made. It won't be an aging consideration; they won't age the inventory and prorate it?

**Mr. Flexman:** No. There is no concept of aging. It will be just the percentage applied to your inventory value, provided it qualifies.

**Senator Anderson:** What does that mean in the case of someone who has a stock of cars on his property and has paid the sales tax on them before he sells them?

**Mr. Flexman:** If he is holding an inventory of cars on which he had paid the federal sales tax—

**Senator Anderson:** Is it required that he pays it or can he pay it when he sells the cars?

**Mr. Flexman:** The goods must have been subject to the federal sales tax. There would be no rebate if the federal sales tax had not been paid.

**Senator Anderson:** Is he required to pay it if the cars have been sitting in his yard as stock?

**Mr. Flexman:** A car dealer who has acquired vehicles and is retailing them would have paid the federal sales tax.

**Senator Anderson:** Even if he never sells the cars?

**Mr. Flexman:** That's correct.

**Senator Anderson:** Thank you.

**Senator Kirby:** In a sense it is at best rough justice because it is based on the assumption that, whatever rate is ultimately chosen, out of every \$100 of assets the percentage of those assets that is due to the FST is uniform across whatever the good is. That is the implicit assumption, correct?

**Mr. Flexman:** Yes. They are using one rate to refund it, so it is rough justice.

**Senator Kirby:** And, in fact, where some goods may have had a significant amount of inputs go into them which were not subject to the FST, and others may have had a whole

[Traduction]

**Le sénateur Kelly:** Avant que vous ne passiez à un autre sujet, j'aimerais avoir un peu plus de précisions sur la question de l'inventaire. Allez-vous nous en parler encore pendant un moment?

**M. Flexman:** Je n'ai qu'une autre observation à ajouter, mais pourquoi ne pas me poser votre question tout de suite?

**Le sénateur Kelly:** Procédons très lentement. Supposons que le détaillant X possède des stocks qu'il a accumulés grâce à des achats réalisés avant janvier 1991. Il a effectué certains achats en avril, d'autres en septembre, et ainsi de suite. Quand vous parlez d'élimination de la taxe de vente fédérale, comment cela se fera-t-il selon vous? Qu'entendez-vous par «éliminer»? Le détaillant reçoit-il un remboursement?

**M. Flexman:** Il y aura un remboursement, de sorte que si vous avez des stocks d'une valeur de 100 \$ à la fin de l'année, au 31 décembre 1990, un certain montant sera remboursé. Vous recevrez un montant, calculé à un taux réglementaire sur la valeur de vos stocks.

**Le sénateur Kelly:** Autrement dit, il y aura une décision arbitraire. On ne tiendra pas compte de l'ancienneté, les stocks ne seront pas classés par antériorité et le montant du remboursement ne sera pas calculé au prorata?

**M. Flexman:** Non, il n'est pas question de classement par antériorité. Un pourcentage sera tout simplement appliqué à la valeur de vos stocks, à condition qu'ils soient admissibles.

**Le sénateur Anderson:** Qu'arrive-t-il à celui qui possède des automobiles dans sa cour et qui a payé la taxe de vente avant de les vendre?

**M. Flexman:** S'il détient un stock d'automobiles sur lequel il a versé la taxe de vente fédérale—

**Le sénateur Anderson:** Doit-il la payer d'avance ou peut-il le faire quand il vend les automobiles?

**M. Flexman:** Les marchandises doivent avoir été assujetties à la taxe de vente fédérale. Il n'y aurait pas de remboursement si la taxe de vente fédérale n'avait pas été payée.

**Le sénateur Anderson:** Doit-il la payer si les automobiles restent dans sa cour et forment ses stocks?

**M. Flexman:** Le concessionnaire qui a acquis des automobiles et qui les vend au détail devrait avoir payé la taxe de vente fédérale.

**Le sénateur Anderson:** Même s'il ne les vend jamais?

**M. Flexman:** Eh oui.

**Le sénateur Anderson:** Merci.

**Le sénateur Kirby:** En un sens, c'est tout au plus une justice élémentaire parce qu'on suppose que, peu importe le taux qui sera retenu, sur chaque 100 \$ de biens, le pourcentage imputable à la taxe de vente fédérale reste le même peu importe le type de marchandise. Voilà l'hypothèse implicite, n'est-ce pas?

**M. Flexman:** Parfaitement. Comme il n'y a qu'un seul taux de remboursement, c'est une justice élémentaire.

**Le sénateur Kirby:** Et, en réalité, certains produits peuvent comporter un montant important d'intrants qui n'ont pas été assujettis à la taxe de vente fédérale tandis que d'autres peu-



[Text]

amount which was subject to the FST, nevertheless the rebate will be the uniform rate.

**Mr. Flexman:** Correct. Just to reinforce that. For example, an importer could have brought goods in and have paid essentially the 13.5 per cent and he would get only the rebate percentage that was applied, even though he would have paid 13.5 per cent.

**The Chairman:** How are they going to differentiate between the levels of distribution? An importer brings in something. He pays 13.5 per cent. He sells it on a tax-included basis to a wholesale distributor who has it in inventory. He then turns and sells it to a retailer who has it in inventory. Does everyone get a little piece of that pie or how are they going to differentiate? The tax has only been paid once.

**Mr. Flexman:** The only person who will get the rebate is the one who is holding it in inventory at the end of the year, but the rebate will probably be less effective in giving the actual FST refund for someone who is closer to the importation than for someone who is further down the chain.

**The Chairman:** Let's look at a practical application. Take a small retailer who has not paid any federal sales tax at all. Whatever he has bought has been from wholesalers or distributors where the price is tax included. Let us say that he has an inventory of \$50,000. Does he get a rebate on the sales tax?

**Mr. Flexman:** Yes, provided that the federal sales tax had been paid at some point in the distribution.

**The Chairman:** Well, presuming that the federal sales tax has been paid somewhere. So he might get 2 per cent and someone else 2 per cent. It is so complex that I still don't understand how it is going to work with some reasonable equity.

**Mr. Flexman:** I would point out that it doesn't matter what the actual federal sales tax is for purposes of this calculation. It is just going to be a prescribed percentage.

**The Chairman:** But it would have to be a much lower percentage than the actual 13.5 per cent sales tax, because you are going through a system somewhere.

**Mr. Flexman:** Yes, the percentage will be lower than the 13.5.

**The Chairman:** I presume the government will have some information for us on this. This is one of the major problems that people are pointing out in their correspondence to me. They want to know how they are going to get their money back, and whether it is going to be fair.

**Mr. Flexman:** There is another issue with respect to the actual percentage. Many businesses don't know how much federal sales tax is embodied in their inventory. There is also a certain amount of pressure that is being put on organizations to pass through the federal sales tax savings. The rebate percentage may be a number that is used in the absence of any other information as the implicit federal sales tax that is embodied in those goods, especially if a business obtains that as a refund on going into the new system. So I think the per-

[Traduction]

vent en comporter une quantité énorme assujettie à cette taxe. Pourtant, le taux de remboursement sera uniforme.

**M. Flexman:** C'est exact. Pour renforcer cet argument, je donnerai l'exemple de l'importateur qui aurait acheté des marchandises et payé la taxe de 13,5 p. 100. Cet importateur ne recevrait un remboursement que pour le pourcentage établi, même s'il a payé 13,5 p. 100.

**Le président:** Comment fera-t-on pour différencier les niveaux de distribution? Un importateur achète une marchandise. Il paie 13,5 p. 100 de taxe. Il la revend, taxe incluse, à un grossiste qui la garde en stock. Ce dernier la vend à un détaillant, qui la garde en stock. Est-ce que tout le monde reçoit une petite part du gâteau? Sinon, comment fera-t-on pour déterminer la part de chacun? La taxe n'a été versée qu'une fois.

**M. Flexman:** La seule personne qui obtiendra le remboursement sera celle qui aura la marchandise en stock à la fin de l'année, mais le remboursement réussira probablement moins bien à atteindre celui qui est plus près de l'importation que quelqu'un qui se trouve plus loin dans la chaîne de distribution.

**Le président:** Considérons une application pratique. Prenons un petit détaillant qui n'a pas du tout payé de taxe de vente fédérale. Peu importe ce qu'il a acheté de grossistes ou de distributeurs, la taxe est toujours comprise dans le prix de vente. Supposons qu'il ait des stocks d'une valeur de 50 000 \$. Obtient-il un remboursement de la taxe de vente?

**M. Flexman:** Oui, si la taxe de vente a été payée à une étape quelconque de la distribution.

**Le président:** En supposant que la taxe de vente fédérale a été payée quelque part. Ce petit détaillant pourrait donc obtenir 2 p. 100 et quelqu'un d'autre, 2 p. 100 aussi. C'est si complexe que je ne comprends pas encore comment ça peut fonctionner de manière raisonnablement équitable.

**M. Flexman:** Je ferai remarquer que le montant réel de la taxe de vente fédérale importe peu aux fins de ce calcul. Il s'agira simplement d'un pourcentage réglementaire.

**Le président:** Mais ce pourcentage devra être nettement inférieur au taux réel de 13,5 p. 100, parce qu'on a affaire à un système.

**M. Flexman:** En effet, le pourcentage sera inférieur à 13,5 p. 100.

**Le président:** Je présume que le gouvernement aura des renseignements à nous donner à ce sujet. Il s'agit de l'une des plus importantes difficultés que soulignent les personnes qui m'ont écrit. Elles veulent savoir comment elles se feront rembourser ce qu'elles ont payé et si le remboursement sera équitable.

**M. Flexman:** Une autre question se pose à propos du taux réel. Beaucoup d'entreprises ne connaissent pas le montant de taxe de vente fédérale qui est compris dans leurs stocks. Des pressions s'exercent également sur les organisations pour qu'elles transmettent les économies de taxe de vente fédérale. En l'absence de toute autre information, le taux de remboursement pourrait être considéré comme le taux implicite de taxe de vente fédérale contenue dans ces marchandises, surtout si l'entreprise obtient ce remboursement pour entrer dans le nouveau système. J'estime donc que le pourcentage a des implica-



[Text]

centage has some fairly important implications for the pass-through of federal sales tax savings.

**The Chairman:** I presume that until we get the figures we are really not going to be able to look at it but it is something the committee will be interested in. Senator Kelly.

**Senator Kelly:** My understanding of the purpose of this is that with respect to inventory that is in place at the time the GST comes into being, the retailer who has that inventory should have some kind of opportunity to start level with his competitors. So the rebate logically would come to him. He has now got to collect 7 per cent on that inventory when he sells it.

**Mr. Flexman:** Yes.

**Senator Kelly:** Because the good has come through the system and, as you mentioned earlier, tax was paid some place in the system and collected by the government. They have got the money, and the retailer has got to have an opportunity to get his costs down a notch or so to compensate for the federal sales tax that is included in his cost into inventory, because on that inventory he has got to start charging 7 per cent in 1991.

**Mr. Flexman:** That's correct. The idea is to remove the double taxation element that can occur.

**Senator Kelly:** Okay, I understand.

**The Chairman:** Senator Anderson.

**Senator Anderson:** The retailer could reduce his price by what the government rebates him?

**Mr. Flexman:** Yes, he may pass that rebate on in the form of a lower price.

**Senator Anderson:** He should.

**The Chairman:** Senator Barootes.

**Senator Barootes:** Let's bear in mind that this is only on inventory you have in stock on December 31, 1990, correct?

**Mr. Flexman:** That's correct.

**Senator Barootes:** The percentage that is going to be determined in the future may be important, but is it not true that this is a one-shot thing that is going to happen to an industry or to a business? It will happen only once?

**The Chairman:** That's right. The government is paying back by some formula what has been paid through tax.

**Senator Barootes:** Generally that percentage will be totally fair to some people and maybe a little less fair to others, but it is only to start the system going. It isn't as if it is going to be the be-all and the end-all of the GST or the sales tax.

**The Chairman:** I think we are all aware of that, Senator Barootes. We are looking at the mechanics and just how it is going to apply, and there is a little bit of difficulty in understanding it. The rules have not yet been laid down definitely. We will probably get those in due course.

**Senator Barootes:** Yes.

[Traduction]

tions assez importantes pour la transmission des économies de taxe de vente fédérale.

**Le président:** Tant que nous n'aurons pas de chiffres, nous ne pourrions pas vraiment examiner la situation, mais le comité s'intéressera certainement à cette question. Sénateur Kelly.

**Le sénateur Kelly:** Si je comprends bien l'objet de cette mesure, en ce qui concerne les stocks existants au moment où la TPS entre en vigueur, le détaillant qui les possède devrait pouvoir commencer sur un pied d'égalité avec ses concurrents. Logiquement, le remboursement devrait donc lui revenir. Il doit désormais percevoir 7 p. 100 sur ces stocks au moment de la vente.

**M. Flexman:** C'est exact.

**Le sénateur Kelly:** Parce que la marchandise est entrée dans le système et, comme vous l'avez mentionné tantôt, la taxe a été payée quelque part dans le système et perçue par le gouvernement. Le gouvernement a reçu son argent et le détaillant doit avoir la possibilité d'abaisser ses coûts un peu pour compenser la taxe de vente fédérale qui fait partie de ses coûts d'inventaire, parce qu'il doit commencer à exiger 7 p. 100 sur ces stocks en 1991.

**M. Flexman:** Parfaitement. Il faut éliminer la double imposition qui risque de se produire.

**Le sénateur Kelly:** Très bien, j'ai compris.

**Le président:** Sénateur Anderson.

**Le sénateur Anderson:** Le détaillant pourrait réduire son prix d'un montant égal au remboursement qu'il reçoit du gouvernement?

**M. Flexman:** Oui, il peut transmettre ce remboursement en abaissant son prix.

**Le sénateur Anderson:** Il devrait le faire.

**Le président:** Sénateur Barootes.

**Le sénateur Barootes:** N'oublions pas qu'il n'est question que des stocks au 31 décembre 1990, n'est-ce pas?

**M. Flexman:** En effet.

**Le sénateur Barootes:** Le pourcentage qui sera déterminé à l'avenir pourrait être important, mais n'est-il pas vrai que cette situation ne se représentera pas plus tard dans une industrie ou dans une entreprise? Cela n'arrivera qu'une fois?

**Le président:** C'est exact. Le gouvernement rembourse, au moyen d'une formule quelconque, ce qui a été payé sous forme de taxe.

**Le sénateur Barootes:** Règle générale, ce pourcentage sera tout à fait équitable pour certains et un peu moins équitable pour d'autres, mais il ne vise qu'à faire démarrer le système. Ce n'est pas comme s'il s'agissait du but suprême de la TPS ou de la taxe de vente.

**Le président:** Nous le savons tous, Sénateur Barootes. Nous examinons la mécanique et son mode d'application et nous avons un peu de mal à la comprendre. Les règles du jeu n'ont pas encore été définies pour de bon. Nous les connaissons probablement en temps opportun.

**Le sénateur Barootes:** Oui.

[Text]

**The Chairman:** Could I ask a question that has been raised by some very large retailers? I presume that this will involve an inventory for December 31, 1990.

**Mr. Flexman:** The actual date is January 1, 1991, but it is essentially the same.

**The Chairman:** Many retail stores find that to be the most difficult time of the year to take inventory. They have had their Christmas business and it is the height of their season. Was there any arrangement made for any other cut-off date? Senator Barootes would seem to suggest that this is not a problem. The fact is that if you are running a retail store and you are trying to carry on your Christmas business, your Boxing Day business, your year-end sale, and you have the added problem of taking inventory at the same time, it can be a major headache for you.

**Senator Simard:** Companies take stock then because it is either the end of their fiscal year, their business year, or their inventory is at a low point because of the Christmas sale.

**The Chairman:** You would be surprised at how many large retailers don't take stock December 31. They take their inventory on February 28 or whatever it may be. You might give us some indication with respect to this.

**Senator Simard:** Because their fiscal year is February 28.

**The Chairman:** They make it that way because of the inventory problem.

**Mr. Flexman:** There is a provision that does allow another date to be used for taking the inventory.

**The Chairman:** That's what I wanted to hear.

**Mr. Flexman:** It is a date that the minister has to approve based on being happy with the accounting system to generate an accurate number at another date.

**The Chairman:** What you are saying is that with ministerial approval a different inventory cut-off date could be applied for and approved by the minister.

**Mr. Flexman:** Yes.

**The Chairman:** Then you have answered the question.

**Senator Simard:** As an accountant and auditor, do you have any statistics on the percentage of companies whose year-end might be December 31?

**Mr. Flexman:** I don't have any statistics on hand but a number of companies have a December 31 year-end but certainly not all of them.

**Senator Simard:** Of course, not; not all companies. I never said that.

**Mr. Flexman:** There are many, many companies who don't use that date.

**Senator Simard:** Thank you.

**Mr. Flexman:** The other rebate that is available is in respect to real property. It is referred to as a new housing rebate. The rebate will apply in two different situations. If there is a single unit residence which is under construction at January 1, 1991, then the purchaser of that single unit residence can qualify for

[Traduction]

**Le président:** Puis-je poser une question qui intrigue de nombreux détaillants? Il s'agira probablement des stocks au 31 décembre 1990.

**M. Flexman:** La date réelle est le 1<sup>er</sup> janvier 1991, mais au fond, c'est la même chose.

**Le président:** De nombreux magasins de détail trouvent que c'est le pire moment de l'année pour dresser l'inventaire. Ils sortent de la période des Fêtes et se trouvent dans la saison la plus occupée de l'année. A-t-on pensé à une autre échéance? Le sénateur Barootes semble sous-entendre que cela ne pose aucune difficulté. Mais si vous avez un magasin de détail, que vous essayez de passer au travers de la période des Fêtes, du lendemain de Noël, des soldes de fin d'année et qu'il faut en plus dresser l'inventaire, vous risquez de graves maux de tête.

**Le sénateur Simard:** Les entreprises dressent leur inventaire parce que c'est la fin de leur année financière ou que les stocks sont peu élevés après les ventes de Noël.

**Le président:** Vous seriez étonné d'apprendre le nombre de grands détaillants qui ne le font pas le 31 décembre. Ils dressent leur inventaire le 28 février ou à un autre moment. Vous pouvez peut-être nous renseigner à ce sujet.

**Le sénateur Simard:** Parce que leur année financière se termine le 28 février.

**Le président:** Ils choisissent cette date à cause des difficultés que présente le dénombrement des stocks.

**M. Flexman:** Une disposition permet de dresser l'inventaire à une autre date.

**Le président:** C'est ce que je voulais entendre.

**M. Flexman:** La date doit être approuvée par le Ministre, qui doit être convaincu que le système comptable permet d'arriver à un chiffre exact à une autre date.

**Le président:** Alors, on peut demander au Ministre d'approuver une autre date pour dresser l'inventaire.

**M. Flexman:** Certainement.

**Le président:** Dans ce cas, vous avez répondu à ma question.

**Le sénateur Simard:** En tant que comptable et vérificateur, avez-vous des statistiques sur le pourcentage d'entreprises dont l'année financière se termine le 31 décembre?

**M. Flexman:** Je n'ai pas de telles statistiques. Je sais que des compagnies ont une année financière se terminant le 31 décembre, mais pas toutes, c'est certain.

**Le sénateur Simard:** Bien sûr, pas toutes. Je n'ai jamais dit cela.

**M. Flexman:** Un très grand nombre de compagnies ne se servent pas de cette date.

**Le sénateur Simard:** Je vous remercie.

**M. Flexman:** L'autre remboursement accordé touche à l'immobilier. Il est appelé «remboursement pour habitations neuves» et s'appliquera à deux situations différentes. Dans le cas d'un immeuble d'habitation à logement unique en construction au 1<sup>er</sup> janvier 1991, l'acheteur peut avoir droit à un



[Text]

a rebate. If possession is taken between January 1 and February 14, then there will be a rebate of two-thirds of the estimated federal sales tax embodied in the residence. If possession is taken between February 15 and March 31, then the rebate will be one-third of the estimated federal sales tax.

Once again, the estimated federal sales tax will be a prescribed amount that will apply to all single unit residences. This is yet to be determined but it will be an amount per square metre based on the average federal sales tax content in houses.

**Senator Kirby:** The GST will then apply to the new house when it is sold?

**Mr. Flexman:** That is correct. Where possession is transferred in 1991, the GST will apply.

**The Chairman:** I thought that that would apply only if the house was above a certain value, \$350,000 or some such figure.

**Mr. Flexman:** I think you are referring to the new housing rebate, which is a rebate of the GST amount. We are talking here about a rebate that relates to the federal sales tax on transition, and there is some confusion—

**The Chairman:** Yes, I am sorry.

**Mr. Flexman:** —because of similar terminology.

The second rebate that one can get for federal sales tax on real property on the transition relates to multi-unit residences such as apartment buildings and condominium complexes. Once again, if such buildings are under construction at January 1, 1991, there will be a rebate depending on what state of completion they are at. If the complex is more than 25 per cent complete but not more than 50 per cent complete, then half of the estimated federal sales tax will be rebated to the developer. If it is more than 50 per cent complete at that date, then three-quarters of the estimated federal sales tax will be rebated.

**The Chairman:** Senator Barootes.

**Senator Barootes:** The question I have, Mr. Chairman, will back up on something so perhaps our witness would prefer to go on with his explanation. I want to come back to what you were discussing about year-end and inventory counts.

**Senator Kelly:** Could I just ask a question on this subject?

**The Chairman:** Could we just end the housing aspect?

**Senator Kelly:** Yes, please.

**The Chairman:** When you are here we are well used to backing up, Senator Barootes. Senator Kelly.

**Senator Kelly:** What do you mean by the estimated federal sales tax paid on this place under construction?

**Mr. Flexman:** The government will come up with some prescribed amount based on some analysis of what they believe on average the amount is.

[Traduction]

remboursement. S'il prend possession de l'immeuble entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 14 février, le remboursement sera égal aux deux tiers de la taxe de vente fédérale estimative comprise dans le prix de la résidence. S'il en prend possession entre le 15 février et le 31 mars, le remboursement sera égal au tiers de la taxe de vente fédérale estimative.

Une fois de plus, la taxe de vente fédérale estimative sera un montant établi par règlement qui s'appliquera à tous les immeubles d'habitation à logement unique. Ce montant n'a pas encore été déterminé, mais il sera établi au mètre carré en fonction du montant moyen de taxe de vente fédérale compris dans le prix des maisons.

**Le sénateur Kirby:** La TPS s'appliquera ensuite aux maisons neuves quand elles seront vendues?

**M. Flexman:** Exactement. Au moment du transfert de la propriété en 1991, la TPS s'appliquera.

**Le président:** Je croyais qu'elle ne s'appliquerait que si le prix de la maison dépassait un certain montant, 350 000 \$ ou un montant du genre.

**M. Flexman:** Vous faites sans doute allusion au remboursement de la TPS pour habitations neuves. Il est question maintenant d'un remboursement de la taxe de vente fédérale pendant la période de transition. Il existe une certaine confusion—

**Le président:** Ah oui, je suis désolé.

**M. Flexman:** . . . parce que les expressions se ressemblent.

Le second remboursement de la taxe de vente fédérale que l'on peut obtenir sur des biens immobiliers pendant la période de transition se rapporte aux immeubles d'habitation à logements multiples, tels que les immeubles à appartements et les logements en copropriété. Là encore, si ces immeubles sont en construction le 1<sup>er</sup> janvier 1991, il y aura un remboursement dont le montant variera selon l'état d'avancement des travaux. Si l'immeuble est achevé à plus de 25 p. 100 mais à moins de 50 p. 100, alors la moitié de la taxe de vente fédérale estimative sera remboursée au constructeur. S'il est achevé à plus de 50 p. 100 à cette date, les trois quarts de la taxe de vente fédérale estimative seront remboursés.

**Le président:** Sénateur Barootes.

**Le sénateur Barootes:** Ma question, monsieur le président porte sur un aspect dont notre témoin préférera peut-être parler dans son explication. Je veux revenir sur ce que vous avez dit à propos des fins d'année financière et du dénombrement des stocks.

**Le sénateur Kelly:** Puis-je poser une question à ce sujet?

**Le président:** Pouvons-nous d'abord terminer l'examen du logement?

**Le sénateur Kelly:** Je vous en prie.

**Le président:** Quand vous êtes ici, sénateur Barootes, nous avons l'habitude de revenir en arrière. Sénateur Kelly.

**Le sénateur Kelly:** Qu'entendez-vous par la taxe fédérale estimative payée sur l'immeuble en construction?

**M. Flexman:** Le gouvernement établira un montant par règlement en fonction d'une analyse quelconque de ce qu'il croit être le montant moyen.



[Text]

**Senator Kelly:** It just seems to me that that isn't something you need to estimate. You would know precisely what the federal sales tax was.

**Mr. Flexman:** In the case of a building there are two major components. There is the land and there is the building. It is very difficult sometimes to know what federal sales tax is embodied in the total price because you could have quite different land values built into that amount.

**Senator Kelly:** What you are really saying is that it would be too cumbersome to develop an accurate figure case by case, so the more convenient way is to simply make a judgment.

**Mr. Flexman:** It is a matter of simplicity. It is to apply an average rate. Buildings can be constructed in different ways with different materials, so there could be slightly different federal sales tax contents.

**Senator Kelly:** My only point is that those amounts could be identified but with a great deal of difficulty. I am not quarrelling with it.

**Mr. Flexman:** I think there would be a lot of work involved for a business to keep track of the actual federal sales tax content, remembering that you may not actually see it on the invoice when you buy certain supplies. My comments made with respect to land really are not relevant to this rebate. The rebate would be based on square metres, so it wouldn't matter how much land component there was.

**Senator Kelly:** Thank you.

**The Chairman:** Senator Barootes, if you would like to back-track a little.

**Senator Barootes:** I would like to push forward a bit here.

**Senator Kirby:** He's not sure if he's coming or going.

**Senator Barootes:** Have you finished with your housing explanation, Mr. Flexman, or are there other elements you would like to cover in continuity before I get back to the wholesale-retail inventory?

**Mr. Flexman:** That's all I had to say on real estate rebates.

**Senator Barootes:** The Chairman brought up the matter of the year-end inventory count. Is there any possible provision whereby one could do his inventory count, say, in the fifth season, in October, and then by the use of accounting principles, accounting books, be able to determine what his inventory is at the end of the year without physically doing an inventory count? Is there any provision for that?

**Mr. Flexman:** Yes. As I mentioned, the minister can allow you to use another date as long as it is believed that your system will provide a roll-forward. So I think if you have a good perpetual inventory system, then Revenue Canada will allow you to use another date and roll forward to December 31.

**Senator Barootes:** That would facilitate it a little bit.

[Traduction]

**Le sénateur Kelly:** Il me semble seulement que ce n'est pas quelque chose qu'il faut estimer. On connaît exactement le montant de taxe de vente fédérale.

**M. Flexman:** Dans le cas d'un immeuble, il y a deux grands éléments, soit le terrain et le bâtiment. Il est très difficile parfois de savoir quel montant de taxe de vente fédérale est inclus dans le prix total parce que la valeur du terrain peut varier d'un immeuble à l'autre.

**Le sénateur Kelly:** Vous êtes en train de nous dire qu'il serait trop compliqué d'arriver à un chiffre exact dans chaque cas et qu'il est plus commode de porter tout simplement un jugement.

**M. Flexman:** C'est une question de simplicité. On applique un taux moyen. Les immeubles peuvent être construits différemment avec différents matériaux, de sorte que le contenu en taxe de vente fédérale peut varier légèrement.

**Le sénateur Kelly:** J'affirme tout simplement que ces montants pourraient être déterminés, mais très difficilement. Je ne m'oppose pas à la façon de procéder.

**M. Flexman:** Ce serait une tâche d'envergure pour une entreprise de comptabiliser exactement la taxe de vente fédérale relative à chaque immeuble, d'autant plus que le montant de cette taxe ne figure pas toujours sur la facture quand on achète certains matériaux. Mes remarques au sujet du terrain ne sont pas vraiment pertinentes dans le cas de ce remboursement. Comme le remboursement serait établi au mètre carré, la valeur du terrain n'aurait aucune importance.

**Le sénateur Kelly:** Merci.

**Le président:** Sénateur Barootes, si vous voulez revenir en arrière.

**Le sénateur Barootes:** Je voudrais aller un peu plus loin.

**Le sénateur Kirby:** Il ne sait pas s'il recule ou s'il avance.

**Le sénateur Barootes:** Avez-vous terminé votre explication sur le logement, monsieur Flexman, ou aimeriez-vous discuter d'autres éléments avant que je ne revienne sur les stocks de gros et de détail?

**M. Flexman:** Je n'ai rien à ajouter sur les remboursements immobiliers.

**Le sénateur Barootes:** Le président a évoqué la question du dénombrement des stocks en fin d'année. Prévoit-on des dispositions permettant à quelqu'un de dresser son inventaire, pendant la saison morte, par exemple, en octobre, puis de se servir des principes comptables, de ses livres comptables, pour déterminer la valeur des stocks à la fin de l'année, sans effectuer un dénombrement réel? A-t-on prévu cette possibilité?

**M. Flexman:** Oui. Comme je l'ai mentionné, le ministre peut permettre l'utilisation d'une autre date, dans la mesure où il est convaincu que votre système permet de dresser un inventaire exact. Si vous avez un bon système d'inventaire permanent, Revenue Canada vous permettra d'utiliser une autre date pour dresser l'inventaire et de calculer le montant exact des stocks au 31 décembre.

**Le sénateur Barootes:** Cela faciliterait les choses un peu.

[Text]

**The Chairman:** Yes. I think Mr. Flexman gave us that information earlier, not quite directly that way but that the minister did have the right to approve applications.

**Senator Barootes:** I wasn't speaking about ministerial discretion in this.

**The Chairman:** No, but you would have to have an approval. It still needs ministerial approval, I gather.

**Mr. Flexman:** The actual wording is that the minister must be satisfied that the inventory system can provide a reliable estimate of the December 31 inventory.

**The Chairman:** And I would think there would be many very large retailers who would try to use their normal year-end and try to estimate their December 31 or January 1 inventory.

**Mr. Flexman:** This technique is used for audits as well by many of these organizations.

**Senator Barootes:** All the time. It is a frequently used technique.

**Mr. Flexman:** I would like now to move, if I may, to part IX, which is the GST legislation. There are two aspects of the GST legislation that I should point out. One is part IX, which encompasses sections 123 to 346. There are also the schedules in the back of Bill C-62 which deal with the various exempt supplies, zero-rated supplies and non-taxable imports.

What I would like to do is briefly run through some of these areas with respect to the legislation and raise certain areas that you may have more interest in than others. Please stop me if I am going too fast or there is something that you would like to explore in greater detail.

Section 123 deals with definitions. There are a number of defined terms but I won't go through them. In this division that deals with interpretation there are also certain other concepts that are dealt with. There is the concept of arm's-length transactions, and closely related corporations and branches are also determined. There are also certain special rules for different supplies and commercial activities, rules that deal with combined supplies, the determination of whether a property or service is used in a commercial activity which is taxable or used in an exempt activity. There are certain rules that determine whether supplies are made in or out of Canada. There are special rules for partnerships which are treated as separate entities for GST purposes, which is different from their income tax treatment. And there are rules that deal with the apportionment of inputs. These are found in sections 133 to 147.

Section 148 is the so-called small supplier rule. In this situation, if a person has taxable or zero-rated sales—

**Senator Kirby:** Mr. Chairman, yesterday morning I had to leave to attend another committee meeting. Could the witness give me a thirty-second definition of zero-rated versus tax-exempt?

**Mr. Flexman:** Zero-rated is where there is no tax applied on the revenues or the sale and yet the business is still able to claim an input tax credit for any GST that is paid.

[Traduction]

**Le président:** Oui. Je crois que M. Flexman nous a informé plus tôt, pas aussi directement peut-être, que le ministre peut autoriser des demandes.

**Le sénateur Barootes:** Je ne pensais pas à une discrétion ministérielle.

**Le président:** Non, mais il faudrait obtenir une approbation. Il faudrait toujours une approbation ministérielle, si je comprends bien.

**M. Flexman:** Le projet de loi stipule que le ministre doit être convaincu que le système de contrôle des stocks peut fournir une estimation fiable des stocks au 31 décembre.

**Le président:** Et je suppose qu'un grand nombre de détaillants voudraient essayer de se servir de leur fin d'exercice normal et d'estimer leurs stocks au 31 décembre ou au 1<sup>er</sup> janvier.

**M. Flexman:** Beaucoup de ces entreprises se font également appel à cette technique aux fins de la vérification.

**Le sénateur Barootes:** Tout le temps. C'est une technique très fréquente.

**M. Flexman:** Si vous le permettez, j'aimerais maintenant passer à la partie IX, qui constitue la législation relative à la TPS. Je voudrais souligner deux aspects de cette législation. L'un est la partie IX, qui comprend les articles 123 à 346. Il y a aussi les annexes à la fin du projet de loi C-62, qui traitent des diverses fournitures exonérées, des fournitures détaxées et des importations non taxables.

Je voudrais passer brièvement en revue certains de ces domaines et en faire ressortir quelques-uns susceptibles de vous intéresser plus que d'autres. Veuillez m'interrompre si je vais trop vite ou si vous souhaitez que nous en discutons en détail.

L'article 123 comprend les définitions. Diverses expressions y sont définies, mais je ne les passerai pas en revue. Dans cette section qui porte sur l'interprétation, quelques autres notions sont également définies, notamment celle des opérations sans lien de dépendance ainsi que des personnes morales et divisions étroitement liées. Certaines règles spéciales s'appliquent également aux diverses fournitures et activités commerciales. Elles portent sur les fournitures combinées, le moyen de déterminer si un bien ou un service sert à une activité commerciale taxable ou à une activité exonérée. D'autres règles déterminent si les biens ou services sont fournis au Canada ou hors du Canada. Des règles spéciales s'appliquent aux sociétés de personnes, qui sont traitées comme des entités distinctes aux fins de la TPS, ce qui n'est pas le cas aux fins de l'impôt sur le revenu. Et des règles traitent de la répartition des intrants. Toutes ces règles se trouvent dans les articles 133 à 147.

L'article 148 constitue la règle des petits fournisseurs. Ainsi, la personne qui effectue des ventes taxables ou détaxées . . .

**Le sénateur Kirby:** Monsieur le président, hier matin, j'ai dû quitter pour participer à une réunion d'un autre comité. Le témoin peut-il définir en trente secondes un produit détaxé et un produit exonéré?

**M. Flexman:** Il y a détaxe quand aucune taxe ne s'applique sur les revenus ou sur la vente et que l'entreprise peut tout de



[Text]

**Senator Kirby:** Like basic groceries.

**Mr. Flexman:** Basic groceries are a prime example of zero-rated goods.

**Senator Kirby:** And what is an exempt good?

**Mr. Flexman:** An exempt good is a good on which no tax is charged on the sale but there is no input credit available for the GST that is paid on the expenditures that relate to that good.

**Senator Kirby:** Give me an example.

**Mr. Flexman:** Interest, dividends, financial service revenue, residential rents. We will be going through a number of these in a few moments.

**Senator Kirby:** Thank you.

**Mr. Flexman:** Perhaps we should just turn back for one second, if we could, because that is a very important concept—

**Senator Kirby:** I didn't mean to make you go back.

**Senator Barootes:** Yes you did.

**Mr. Flexman:** The fact you asked the question indicates that there may be others who have the same question.

**Senator Kirby:** I was trying to help Senator Barootes. He didn't feel like asking it.

**Senator Barootes:** It is general enlightenment he is looking for.

**The Chairman:** Where are you taking us back to?

**Mr. Flexman:** If you just move back to—

**Senator Kirby:** "Mechanics of GST".

**Mr. Flexman:** A number of charts are entitled "Mechanics of GST". There is one entitled "Mechanics of GST" with the headings "Three Types, Tax on Sale, and Input Credit". That is designed to give you a synopsis of the different categories of goods and services.

**Senator Kirby:** Essentially, though, in terms of the tax on sale, a zero-rated good and a tax-exempt good are exactly the same; namely, you are not taking any tax on the sale. The only difference is that in some cases taxes have been paid on inputs creating that good, so you are going to be entitled to a credit. In other cases there has been no input so there is no entitlement, which largely means, I assume, that tax-exempt would apply largely to services whereas zero-rated would not in fact, generally speaking.

**Mr. Flexman:** Generally, although exports can be both services and goods, exports are zero-rated. I should probably make one comment because the implications of being tax-exempt or zero-rated is a confusing area, and this may come up in some of your deliberations. There is a certain amount of confusion about the terminology "tax-exempt". It may not always be that beneficial to be tax-exempt, especially if you are somewhere in the middle of the distribution chain. The reason is that if you are selling to other businesses which use your goods or services effectively in a taxable activity, they are

[Traduction]

même demander un crédit pour taxe sur intrants pour toute la TPS payée.

**Le sénateur Kirby:** Les aliments de base, par exemple.

**M. Flexman:** Les aliments de base sont un exemple parfait de produits détaxés.

**Le sénateur Kirby:** Et qu'est-ce qu'un produit exonéré?

**M. Flexman:** Il s'agit d'un produit sur lequel aucune taxe n'est perçue au moment de la vente mais qui ne donne droit à aucun crédit de taxe pour intrants pour la TPS qui a été payée sur les dépenses relatives à ce produit.

**Le sénateur Kirby:** Donnez-moi un exemple, s'il vous plaît.

**M. Flexman:** Les intérêts, les dividendes, les revenus tirés de services financiers, les loyers résidentiels. Nous en examinerons un certain nombre dans un petit moment.

**Le sénateur Kirby:** Merci.

**M. Flexman:** Il serait peut-être utile de revenir un instant sur la notion très importante . . .

**Le sénateur Kirby:** Je n'avais pas l'intention de vous faire revenir en arrière.

**Le sénateur Barootes:** Mais si, au contraire.

**M. Flexman:** Le fait que vous ayez posé la question indique que d'autres se la posent peut-être eux aussi.

**Le sénateur Kirby:** J'essayais d'aider le sénateur Barootes. Il n'a pas osé poser la question.

**Le sénateur Barootes:** Il veut faire éclairer sa lanterne.

**Le président:** Où voulez-vous nous ramener?

**M. Flexman:** Si vous revenez à . . .

**Le sénateur Kirby:** La mécanique de la TPS.

**M. Flexman:** Certains graphiques traitent de la mécanique de la TPS. L'un d'entre eux porte ce titre et contient les entêtes Trois types, Taxe de vente et Crédit pour intrants. Ce graphique vise à vous donner un résumé des diverses catégories de produits et services.

**Le sénateur Kirby:** En ce qui concerne la taxe de vente, toutefois, un produit détaxé et un produit exonéré sont exactement la même chose, puisqu'aucune taxe n'est perçue sur les ventes. La seule différence est que, dans certains cas, des taxes ont été payées sur les intrants qui ont créé ce produit, ce qui donne droit à un crédit. Dans d'autres cas, il n'y a pas eu d'intrants, alors aucun crédit n'est accordé, ce qui signifie, je suppose, que surtout les services sont exonérés et que, règle générale, peu d'entre eux sont détaxés.

**M. Flexman:** En général, même si elles peuvent comprendre des biens et des services, les exportations sont détaxées. Je devrais peut-être ajouter une remarque, vu que les implications de la détaxe ou de l'exonération sont un domaine confus sur lequel vous reviendrez peut-être dans vos délibérations. Il existe une certaine confusion à propos de l'expression «exonéré». Il n'est pas toujours avantageux qu'un produit ou un service soit exonéré, surtout lorsqu'on se trouve au milieu de la chaîne de distribution. Il en est ainsi parce que, si vous vendez vos produits ou services à d'autres entreprises qui s'en servent



*[Text]*

really indifferent whether they pay tax to you and then claim an input credit or whether they don't pay tax to you. However, it makes a difference to you whether or not you can claim your input credits.

You will see when we go through some of the legislation that there are situations which allow an exempt supply to be considered as taxable if the party so elects. So there may be situations where you are supplying goods or services to other businesses where you would prefer to be taxable as opposed to being exempt, because that allows you to get back your input credits. It is important to understand the concept of tax-exempt.

**The Chairman:** Again for the information of all of us so that we will have it quite clear because it is so important, would you define zero-rated and tax-exempt? You have done it once but I would like to have it noted again.

**Mr. Flexman:** Zero-rated is where the supply would have tax charged on the revenue resulting from the sale or provision of services, and input tax credits would be available on any GST paid in relation to making that sale or providing that service. That is zero-rated. Tax-exempt would mean that you would have no tax on the sales revenue for the particular supply and there would be no ability to claim an input tax credit in respect of any GST paid on the inputs or the expenditures in relation to that activity.

Zero-rated is a funny term. The reason zero-rated is used is that it means the good is essentially taxable but the rate that is applied is zero per cent. That is how they come up with the term zero-rated, and throughout the legislation where you read that something is a taxable supply it includes a zero-rated supply because that allows it to be eligible for input tax credits. That is why that terminology is used.

**The Chairman:** That is the same as universality, giving you a pension and taking it back.

**Mr. Flexman:** I won't comment on that.

**Senator Gigantès:** Mr. Chairman, if it is zero how can it be a tax credit?

**The Chairman:** It is zero-rated. It is taxable but the tax is zero.

**Senator Gigantès:** But how can you claim a credit on zero?

**The Chairman:** On food, for example, where there is no tax, zero tax, the food retailer or operator would be able to claim the expenses that he has paid out.

**Mr. Flexman:** The concept is to remove all of the tax in respect of zero-rated supplies. So the only way you can remove all of the GST is to give a full refund of any GST that was paid in respect of any purchases. That is an important concept in removing the GST from zero-rated supplies. For tax-exempt supplies, because there is no input tax credit, the GST is not removed that was paid at previous levels.

**Senator Barootes:** There is a concept here that with the zero-rated, especially in food, there is a certain degree of tax now applied to foods in an indirect manner. For example, in

*[Traduction]*

dans une activité taxable, peu leur chaut de vous payer la taxe et de demander ensuite un crédit pour intrants ou de ne pas vous payer la taxe. Mais qu'elles le fassent ou non détermine si vous pouvez ou non demander vos crédits pour intrants.

Vous verrez quand nous examinerons certains aspects du projet de loi qu'il existe des situations permettant à une fourniture exonérée d'être considérée taxable, au gré du contribuable. Il peut donc exister des cas où quelqu'un qui fournit des produits ou des services à d'autres entreprises préfère qu'ils soient taxables au lieu d'être exonérés, parce que cela permet de recouvrer les crédits pour intrants. Il est important de comprendre la notion de l'exonération.

**Le président:** Encore une fois, à titre d'information, pour que ce soit clair dans notre esprit parce que c'est si important, voulez-vous définir la détaxe et l'exonération? Vous l'avez déjà fait, mais j'aimerais en prendre note à nouveau.

**M. Flexman:** On parle de détaxe quand la taxe est perçue sur le produit de la vente d'une fourniture ou de la prestation d'un service et que des crédits de taxe pour intrants sont accordés pour toute TPS payée à l'égard de cette vente ou de la prestation de ce service. La fourniture ou le service sont détaxés. Dans le cas de l'exonération, aucune taxe n'est perçue sur le produit de la vente et il est impossible de demander le crédit de taxe pour intrants sur la TPS versée sur les intrants ou sur les dépenses relatives à cette activité.

On emploie l'expression «détaxe» parce que, au fond, le produit est taxable, mais le taux de taxe est nul. Tout au long du projet de loi, quand il est question de quelque chose qui est taxable, cela comprend les fournitures détaxées, parce que la détaxe permet à ces fournitures de donner droit aux crédits de taxe pour intrants. Voilà pourquoi on parle de détaxe.

**Le président:** C'est la même chose que l'universalité, on vous donne une pension et on la reprend ensuite.

**M. Flexman:** Je m'abstiendrai de tout commentaire à ce sujet.

**Le sénateur Gigantès:** Monsieur le président, si la taxe est nulle, comment peut-il y avoir un crédit de taxe?

**Le président:** Il y a détaxe. La fourniture est taxable, mais le taux de taxe est nul.

**Le sénateur Gigantès:** Mais comment peut-on demander un crédit sur rien?

**Le président:** Il n'y a pas de taxe sur les aliments, par exemple, les aliments sont détaxés; or l'épicier pourrait demander un crédit pour les dépenses qu'il a engagées.

**M. Flexman:** Cette notion permet d'enlever toute la taxe sur les fournitures détaxées. La seule façon d'enlever toute la TPS consiste à rembourser intégralement toute la TPS qui a été versée sur les achats. Cette notion est très importante. Dans le cas des fournitures exonérées, parce qu'il n'y a pas de crédit de taxe pour intrants, la TPS payée en amont n'est pas enlevée.

**Le sénateur Barootes:** Dans le cas des produits détaxés, et surtout des aliments, une certaine quantité de taxes s'applique actuellement de manière indirecte. Ainsi, à l'étape de la pro-

[Text]

production a farmer buys a truck or equipment or things he needs that have a tax on them, so that there is an element of food tax at the present time. Some people estimate it being as high as 2 per cent overall. Am I way off with that?

**Mr. Flexman:** I don't know about these other percentages, but what you say is correct in that there is an indirect element of federal sales tax embodied in items on which the actual product is not subject to federal sales tax.

**Senator Barootes:** So in this instance with the GST not only is a saving to the consumer going to ensue—that indirect tax—but the producer who has paid the original sales tax on equipment or whatever he has used in his business is also going to get a savings. Am I wrong in that?

**Mr. Flexman:** That concept is correct. The idea is to eliminate or remove the GST on business inputs, as long as you are dealing with taxable or zero-rated goods or supplies.

**Senator Barootes:** That will compensate for the universality part, Chairman.

**Senator Gigantès:** I am glad that it is you guys who will have to sell this and not us.

**Senator Nurgitz:** We are relying on you.

**Senator Simard:** But not that much.

**Mr. Flexman:** I don't want to overly complicate things, but in terms of removing the GST that would be in business inputs, if there is a good or supply that is exempt somewhere in the middle of the distribution chain, then the GST embodied in that good or service will indirectly will get locked in. One of the common examples of a service that is often involved in the distribution chain is interest, and with interest being exempt any GST that was incurred by the body lending the money will indirectly be reflected to some extent in the rates. It is not a perfect system but I believe it is a better system.

**Senator Anderson:** Won't that come under exemptions, otherwise every manufacturing company in the country would be getting a rebate on all the machinery that they use? There will be rebates or something that will be set up.

**Mr. Flexman:** Yes. Organizations that buy equipment, machinery, will be eligible for an input tax credit.

**Senator Anderson:** They won't have to think about it.

**Senator Simard:** You said it is not a perfect system, but what qualification did you make, that it is a fairer system?

**Mr. Flexman:** I said it is not a perfect system but it is a better system in terms of removing inputs than the existing federal sales tax system.

**Senator Simard:** You are catching on. Thank you.

**Senator Barootes:** We had better underline that statement somewhere.

[Traduction]

duction, l'agriculteur qui achète un camion, de l'équipement ou d'autre matériel paie de la taxe. Il y a donc une certaine taxe sur les aliments actuellement. Certains estiment qu'elle peut représenter jusqu'à 2 p. 100. Suis-je bien loin de la réalité?

**M. Flexman:** Je ne saurais dire à propos des pourcentages, mais vous avez raison de déclarer qu'il y a une taxe de vente fédérale indirecte dans des produits qui, comme tels, ne sont pas assujettis à la taxe de vente fédérale.

**Le sénateur Barootes:** Dans le cas de la TPS, il en résultera donc non seulement des économies pour le consommateur—à cause de cette taxe indirecte—mais aussi pour le producteur qui a payé au départ la taxe de vente sur l'équipement ou sur tout ce qu'il a utilisé dans son exploitation agricole, n'est-ce pas?

**M. Flexman:** Vous avez raison. Le projet de loi vise à éliminer ou à enlever la TPS sur les intrants commerciaux, tant qu'il s'agit de produits ou de services taxables ou détaxés.

**Le sénateur Barootes:** Cela compensera le facteur de l'universalité, monsieur le président.

**Le sénateur Gigantès:** Je suis heureux que ce soit vous, messieurs, qui ayez à vendre cette salade, et pas nous.

**Le sénateur Nurgitz:** Nous comptons sur vous.

**Le sénateur Simard:** Mais pas tant que cela.

**M. Flexman:** Je ne veux pas compliquer indûment les choses, mais en ce qui concerne l'élimination de la TPS que contiendraient les intrants commerciaux, s'il s'agit d'un produit ou d'un service exonéré quelque part au milieu de la chaîne de distribution, alors la TPS intégrée à ce produit ou service y restera emprisonnée indirectement. Les intérêts sont un exemple commun de services qui se retrouvent souvent dans la chaîne de distribution, et comme les intérêts sont exonérés, toute TPS versée par le prêteur se traduira indirectement jusqu'à un certain point dans le taux exigé. Le système n'est pas parfait, mais je crois qu'il est meilleur.

**Le sénateur Anderson:** Est-ce que cela ne sera pas exonéré? Sinon, tous les fabricants du pays obtiendront un remboursement pour toute la machinerie qu'ils utilisent. Des remboursements seront créés.

**M. Flexman:** Oui. Les entreprises qui achètent de l'équipement, de la machinerie, auront droit à un crédit de taxe pour intrants.

**Le sénateur Anderson:** Ils n'auront pas à y réfléchir.

**Le sénateur Simard:** Vous avez déclaré que le système n'est pas parfait, mais comment l'avez-vous aussi qualifié, de système plus équitable?

**M. Flexman:** J'ai dit que le système n'est pas parfait mais qu'il est meilleur que le système de la taxe de vente fédérale, il élimine mieux les intrants.

**Le sénateur Simard:** Vous êtes en train de comprendre. Merci.

**Le sénateur Barootes:** Il faudrait peut-être souligner cette déclaration quelque part.



[Text]

**The Chairman:** It is noted. Would you continue, Mr. Flexman, at perhaps a little faster pace?

**Mr. Flexman:** Yes. I am sorry for that digression but it was an important concept that you should understand. I think I left off with the concept of a small supplier.

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Flexman:** Any small supplier is essentially a person who has taxable and zero-rated sales that are less than \$30,000 on an annual basis. The advantage of being a small supplier is that you are not required to register for GST purposes, which means that you do not have to collect tax on your sales. However, there may be situations where small suppliers might choose to become registered and collect tax on their sales. The situation would be that if they were in the middle of the distribution chain and were selling to other businesses they might elect to be registered. That would allow them to claim input credits on their purchases. The businesses buying from them would not face any real increase as long as they could claim credits on the purchases from the small supplier.

**The Chairman:** Could you clarify one matter for me with respect to a small supplier? Senator Barootes runs a small cigarette stand somewhere, seeing that he still smokes. He does less than \$30,000 volume annually that he reports.

**Senator Barootes:** It's like income tax. Tell me something: am I a retail tobacco person or a supplier?

**The Chairman:** You are a retailer.

**Senator Barootes:** A jobber.

**The Chairman:** Senator Barootes has been charged the tax by his supplier, right?

**Mr. Flexman:** Correct.

**The Chairman:** He charges no tax as he sells it and he gets no rebate on what he has paid; that is, the input tax that has gone in? How is he going to be competitive in that way? I am just trying to relate that his goods are costing him the 7 per cent tax, which he is not getting back. Does he have to raise his price that much?

**Mr. Flexman:** I think he would be competitive as follows. If I were going to buy \$100 worth of goods from someone who is not a small supplier, I would have to pay \$100 plus the \$7 GST, \$107.

**The Chairman:** I realize that.

**Mr. Flexman:** But if I were to go and buy from the senator's retail business, a small supplier shop, then he could charge me as much as \$107 and be competitive. The \$7 that he doesn't have to remit to the government he can put in his pocket.

**The Chairman:** But he has paid out the \$7 or whatever it is on his costs.

**Senator Simard:** He pays \$7 on the smaller amount.

**The Chairman:** He pays on a smaller amount, granted, but he has had a cost to him of the tax on which he is not going to get a rebate.

[Traduction]

**Le président:** Nous prenons note. Veuillez poursuivre, monsieur Flexman, peut-être un peu plus rapidement.

**M. Flexman:** D'accord. Pardonnez-moi cette digression, mais il s'agit d'une notion importante que vous devriez comprendre. J'en étais à la notion de petit fournisseur.

**Le président:** En effet.

**M. Flexman:** Un petit fournisseur est une personne qui effectue des ventes taxables et détaxées inférieures à 30 000 \$ par année. L'avantage qu'il y a à être petit fournisseur est qu'il n'est pas nécessaire de s'inscrire aux fins de la TPS, ce qui signifie qu'il n'est pas nécessaire de percevoir la taxe sur les ventes. Mais il se peut qu'un petit fournisseur décide de s'inscrire et de percevoir la taxe sur ses ventes. S'il se trouve au milieu de la chaîne de distribution et vend des produits ou des services à d'autres entreprises, il choisira peut-être de s'inscrire, ce qui lui permettra de demander des crédits pour intrants sur ses achats. Les entreprises qui s'approvisionneront chez ce petit fournisseur ne constateront aucune hausse réelle tant qu'elles pourront demander des crédits pour les achats effectués chez le petit fournisseur.

**Le président:** Pouvez-vous m'aider à éclaircir un point au sujet des petits fournisseurs? Supposons que le sénateur Barootes exploite quelque part un petit kiosque à cigarettes, vu qu'il fume encore. Il a un chiffre d'affaires de moins de 30 000 \$ par année, qu'il déclare.

**Le sénateur Barootes:** C'est comme l'impôt sur le revenu. Dites-moi, est-ce que je vends le tabac au détail ou si je suis un fournisseur?

**Le président:** Vous êtes un détaillant.

**Le sénateur Barootes:** Un négociant.

**Le président:** Le fournisseur du sénateur Barootes a perçu la taxe, n'est-ce pas?

**M. Flexman:** Oui.

**Le président:** Le sénateur Barootes ne perçoit aucune taxe sur ses ventes et n'obtient aucun remboursement sur ce qu'il a payé; c'est-à-dire de la taxe sur les intrants? Comment pourrait-il demeurer concurrentiel de cette façon? J'essaie seulement de faire comprendre que sa marchandise lui coûte 7 p. 100 de taxe, qu'il ne recouvre pas. Doit-il majorer ses prix d'autant?

**M. Flexman:** Je crois qu'il serait concurrentiel et je m'explique. Si j'achète pour 100 \$ de marchandises de quelqu'un qui n'est pas un petit fournisseur, je dois payer 100 \$ plus 7 \$ de TPS, soit 107 \$.

**Le président:** J'en conviens.

**M. Flexman:** Mais si j'achète des cigarettes au kiosque du sénateur, dans une boutique d'un petit fournisseur, il peut me demander jusqu'à 107 \$ et rester concurrentiel. Il peut empocher les 7 \$ qu'il n'a pas à remettre au gouvernement.

**Le président:** Mais il a payé les 7 \$ sur ses achats.

**Le sénateur Simard:** Il paie 7 \$ sur le plus petit montant.

**Le président:** Il paie sur un plus petit montant, soit, mais il a dû assumer un coût sous forme d'une taxe qui ne lui sera pas remboursée.



[Text]

**Mr. Flexman:** That's correct. He may have incurred \$5 or \$6 of GST on his purchases, but providing he can charge the extra \$7 that should offset what extra GST he has to pay.

**The Chairman:** So in fact he really is in about the same competitive position except he doesn't have to do the book-keeping.

**Mr. Flexman:** It depends on how much GST is embodied in his purchases. Certainly in a services business where there is much less GST there would be more of an advantage to being a small supplier, providing you are selling at the consumer level.

**Senator Simard:** If a client has the choice of buying from a GST free or a GST included where he can claim the GST rebate, we know what the client is going to choose.

**Mr. Flexman:** That's correct. If you are not selling to a consumer, you are selling to another business, then I wouldn't pay the \$107. I would pay him only \$100 because I wouldn't get any input tax credit.

**The Chairman:** Was there any pressure to raise that \$30,000 ceiling? I guess it is a ceiling.

**Mr. Flexman:** I don't know that there has been any more pressure. The original proposals that were announced a while back talked of a \$5,000 threshold. Now the threshold is at \$30,000. But that does raise an interesting point. I don't believe there has been any provision for adjusting the threshold for inflation at this point.

**The Chairman:** That's a good point.

**Senator Anderson:** Would the threshold be \$30,000 for people who are in business together? I am thinking, for instance, of a couple of hairdressers working together and splitting the profits if there are any.

**Mr. Flexman:** In the case of businesses that are associated, if it is a partnership or one corporation there is only one \$30,000 limit. However, if they are separate businesses, separate self-employed hairdressers, then they would have separate limits.

In the interpretation section of Bill C-62 other concepts are introduced. One is the concept of a financial institution, which has a number of special rules. There is a concept of when consideration is considered to be due, which is important in determining the timing of when the GST is triggered. There are also a number of special rules that deal with inter-company transactions, discounts for prompt payment, tour packages and donations to charities and political parties.

**The Chairman:** How are the discounts handled?

**Mr. Flexman:** Discounts for prompt payment?

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Flexman:** Essentially the discount for prompt payment is ignored for the purposes of computing the GST. If I sell to you and the terms are \$100, but you pay me within 15 days I give you a 2 per cent discount, the GST will be applied on the

[Traduction]

**M. Flexman:** C'est exact. Il a peut-être payé 5 ou 6 \$ de TPS sur ses achats, mais s'il peut demander 7 \$ de plus, cela devrait compenser la TPS supplémentaire qu'il doit payer.

**Le président:** Alors, en réalité, il se trouve à peu près dans la même position concurrentielle, mais il peut se dispenser de la tenue de livres.

**M. Flexman:** Tout dépend du montant de TPS inclus dans ses achats. Dans une entreprise de services où la part de la TPS est beaucoup moins grande, il est plus avantageux d'être un petit fournisseur, à condition que les ventes s'effectuent au niveau du consommateur.

**Le sénateur Simard:** Si un client a le choix d'acheter d'un fournisseur sans payer la TPS ou d'un fournisseur qui lui fait payer la TPS, mais qu'il peut demander le remboursement de la TPS, nous savons tous où il fera ses achats.

**M. Flexman:** Sans doute. Si vous ne vendez pas au consommateur, vous vendez à une autre entreprise et dans ce cas, je ne paierais pas 107 \$. Je ne paierais que 100 \$, parce que je ne recevrais aucun crédit de taxe pour intrants.

**Le président:** A-t-on exercé des pressions pour relever ce plafond de 30 000 \$. Je pense qu'il s'agit d'un plafond.

**M. Flexman:** Je n'ai pas entendu parler de pressions. Les propositions initiales annoncées il y a un certain temps déjà mentionnaient un seuil de 5 000 \$. Maintenant, ce seuil est fixé à 30 000 \$. Je ne pense pas que des dispositions soient prévues pour l'indexer.

**Le président:** C'est très bien.

**Le sénateur Anderson:** Le seuil serait-il de 30 000 \$ pour les gens qui sont ensemble en affaires? Je pense par exemple à deux coiffeurs travaillant ensemble et qui partagent les bénéfices, s'il y a lieu.

**M. Flexman:** Dans le cas d'entreprises associées, s'il s'agit d'une société de personnes ou d'une personne morale, il n'y a qu'une limite de 30 000 \$. Mais s'il s'agit de deux entreprises distinctes, de deux coiffeurs autonomes, il y aurait deux limites distinctes.

Dans l'article d'interprétation du projet de loi C-62, d'autres notions sont introduites. L'une est la notion d'institution financière, qui comporte un certain nombre de règles spéciales. Il y a la notion relative au moment où une contrepartie est considérée due, ce qui est important dans la détermination du moment où commence à s'appliquer la TPS. Il y a aussi un certain nombre de règles spéciales qui traitent des transactions entre sociétés, et des escomptes pour paiement hâtif, des voyages organisés et des dons à des œuvres de bienfaisance et à des partis politiques.

**Le président:** Comment traite-t-on les escomptes?

**M. Flexman:** Les escomptes pour paiement hâtif?

**Le président:** Oui.

**M. Flexman:** Pour l'essentiel, l'escompte pour paiement hâtif n'entre pas dans le calcul de la TPS. Si je vous vends quelque chose pour la somme de 100 \$, que vous me réglez dans les quinze jours et que je vous accorde un escompte de 2 p.

[Text]

\$100, even though you may have only paid me \$98 after taking the 2 per cent discount.

**Senator Kirby:** Do you pay the tax on the late payment penalty?

**Mr. Flexman:** Where there is a charge of interest or a late payment penalty, once again the GST will be applied on the invoice amount and not on the additional amount for late payment.

**Senator Kirby:** Surely that invites absolutely everyone to say that my actual selling price to you is the 15-day early price, and thereafter if you do not pay me on that date the rest is a late payment penalty. A good example of this would be utility bills. In half of the provinces in this country a utility bill gets an early bill discount; in the other half, they get a late payment penalty. The amounts are exactly the same, but it is a question of whether the due date is the first date or the second date. Will this not invite people to say that they will no longer give early payments discounts, but will charge late payment penalties because there will be a saving on taxes?

**Mr. Flexman:** I think that is what the utilities will do to

**Senator Kirby:** Not just the utilities. Why would everyone not do that?

**Mr. Flexman:** With respect to inter-business transactions, it may not be that important as long as I can claim a credit.

**Senator Kirby:** But in the utility example it is clearly important to their customers.

**Mr. Flexman:** Because you are dealing with consumers.

**The Chairman:** You are down to the consumer level.

**Senator Kirby:** As an aside on this issue, does the GST, which is a federal tax, apply to provincial crown corporations? Normally the Crown cannot tax the Crown. I ask this question only because we are dealing with the question of utilities, which, at least with respect to electricity, with one or two small exceptions, are essentially crown corporations.

**Mr. Flexman:** That is a good question. Bill C-62 does not deal with the provinces or crown corporations on this issue. The original technical paper talked about two alternatives. One was to assess the tax on these organizations and give them a full rebate. The other alternative was to totally exempt them. At this point in time I am not sure which alternative has been negotiated with the provinces.

**Senator Kirby:** But in the latter case you would have a situation in which telephone users in Quebec and Ontario, or indeed in any of the Atlantic provinces, would pay the GST, but tele-

[Traduction]

cent, la TPS s'appliquera sur le montant de 100 \$ même si vous ne m'avez versé que 98 \$, après avoir soustrait l'escompte de 2 p. cent.

**Le sénateur Kirby:** Est-ce que vous payez la taxe sur les pénalités pour paiement tardif?

**M. Flexman:** Lorsqu'il y a de l'intérêt ou une pénalité pour paiement tardif, la TPS s'appliquera encore ici au montant facturé et non au montant supplémentaire pour paiement tardif.

**Le sénateur Kirby:** Cette formule incitera certainement les gens à dire que le prix de vente réel est le montant correspondant au paiement hâtif fait dans les quinze jours et que si vous n'avez pas payé pas avant cette date, le montant supplémentaire constitue une pénalité pour paiement tardif. Un bon exemple à cet égard serait celui des factures de services publics. Dans la moitié des provinces, une facture de service public peut donner lieu à un escompte pour paiement hâtif. Dans l'autre moitié du pays, on impose une pénalité pour paiement tardif. Les montants ne sont pas exactement identiques, mais la question est de savoir si la date d'échéance est la première ou la seconde date. Cela n'aura-t-il pas pour effet d'inciter les gens à dire qu'ils n'accorderont plus d'escompte pour paiement hâtif mais qu'ils imposeront des pénalités pour paiement en retard parce que cela permettra de réaliser des économies sur les taxes?

**M. Flexman:** Je pense que c'est ce que les services publics feront.

**Le sénateur Kirby:** Non seulement les services publics. Pourquoi tout le monde n'agirait-il pas de cette façon?

**M. Flexman:** En ce qui a trait aux transactions entre entreprises, cela pourrait ne pas être très important dans la mesure où on peut demander un crédit.

**Le sénateur Kirby:** Dans l'exemple des services publics, il est clair que cela est important pour les clients.

**M. Flexman:** Parce que vous traitez avec des consommateurs.

**Le président:** Vous êtes au niveau des consommateurs.

**Le sénateur Kirby:** En rapport avec cette question, est-ce que la TPS est une taxe fédérale qui s'applique aux sociétés d'État provinciales? Normalement, la Couronne ne peut taxer la Couronne. Je pose la question uniquement parce que nous discutons de la question des services publics qui, au moins dans le cas de l'électricité et à une ou deux exceptions peu importantes près, sont pour la plupart assurés par des sociétés d'État.

**M. Flexman:** C'est une bonne question. Le projet de loi C-62 ne traite pas des provinces ou des sociétés d'État à cet égard. Le document technique publié à l'origine présentait deux options. L'une était d'imposer la taxe à ces organismes et leur consentir un remboursement complet. L'autre était de les exempter totalement. À ce stade, je ne saurais dire laquelle de ces options a été négociée avec les provinces.

**Le sénateur Kirby:** Mais dans ce dernier cas, vous avez une situation où les usagers du téléphone au Québec et en Ontario, ou encore dans l'une des provinces de l'Atlantique, verseront la TPS alors que les usagers du téléphone dans les Prairies



[Text]

phone users on the prairies would not because there the utilities are crown corporations.

**Senator Barootes:** Which is absolutely correct, proper and just.

**Senator Kirby:** I understand that.

**Mr. Flexman:** We have to distinguish one thing in terms of the GST. If we are talking about a utility charging a consumer or homeowner, the person who is paying the GST in that case is the homeowner or consumer, not the crown corporation.

**Senator Kirby:** But if I am a telephone user in Nova Scotia I will pay a GST on that bill. If I am the same telephone user in Saskatchewan I will not because the Saskatchewan utility is a crown corporation. Am I correct?

**Mr. Flexman:** No. The constitutional exemption for the provinces would apply on tax that the provinces and the crown corporations pay. In the situation you are describing it is the homeowner who is paying or being liable for the GST. It is only the province or the crown corporation that is collecting the GST.

**Senator Kirby:** But the GST, on that basis, will be levied on a service provided by the crown.

**Mr. Flexman:** That is correct.

**Senator Kirby:** Even though it is a crown in right of the province as opposed to a crown in right of Canada.

**Mr. Flexman:** That is correct.

**The Chairman:** For example, in Saskatchewan my telephone bill includes that special tax that was added on telecommunications. I think it is on.

**Senator Barootes:** I do not think so. I know they removed the 5 per cent tax payable on electricity and power.

**The Chairman:** I am talking about the telephone bill.

**Senator Barootes:** They are both crown corporations, Mr. Chairman.

**The Chairman:** That is a crown corporation in our province, and I am quite sure that the federal 10 per cent telecommunication tax has been added on the bill. I would like to get clarification on this whole question of exempting provincial governments and their institutions. I will use hospitals as an example. I know health care is not taxable. At the present time, if a supplier to a hospital sells any kind of merchandise, there is no federal sales tax paid. They are tax exempt. The same holds true for any institution within the provincial jurisdiction such as a jail. There is no federal sales tax charged on the premise that one government does not charge another. How will this apply? If I am a supplier of goods to a hospital, on which I have paid tax, the hospital is not allowed to be charged tax, is it, or who makes the application for the rebate? At the present time the supplier sends in a sales tax application for a refund based on his invoices to those particular institutions accompanied by the proper purchase authorization. It goes on all the time.

[Traduction]

n'aurait pas à le faire parce que ce service public y est assuré par des sociétés d'État.

**Le sénateur Barootes:** Ce qui est tout à fait correct, indiqué et juste.

**Le sénateur Kirby:** Je comprends cela.

**M. Flexman:** Nous devons faire une distinction du point de vue de la TPS. Si nous prenons le cas d'un service public qui facture des consommateurs ou des propriétaires de maisons, la personne qui paye la TPS est alors le propriétaire ou le consommateur, non la société d'État.

**Le sénateur Kirby:** Mais si je suis un usager du téléphone en Nouvelle-Écosse, je verserai la TPS sur le montant de la facture. Si je suis un usager du téléphone en Saskatchewan, je n'aurai pas à le faire parce que la compagnie de téléphone de la Saskatchewan est une société d'État. Est-ce exact?

**M. Flexman:** Non. L'exemption constitutionnelle qui vise les provinces s'appliquerait à la taxe que les provinces et les sociétés d'État auraient à verser. Dans la situation que vous décrivez, c'est le propriétaire de maison qui paye ou qui est responsable du paiement de la TPS. La province ou la société d'État ne fait que percevoir la TPS.

**Le sénateur Kirby:** Mais, dans ce cas, la TPS sera perçue sur un service fourni par l'État.

**M. Flexman:** C'est exact.

**Le sénateur Kirby:** Même s'il s'agit de la Couronne du chef d'une province, plutôt que de la Couronne du chef du Canada.

**M. Flexman:** C'est exact.

**Le président:** Par exemple, en Saskatchewan, ma facture de téléphone comprend cette taxe spéciale qui a été ajoutée aux télécommunications. Je pense qu'elle y figure.

**Le sénateur Barootes:** Je ne crois pas. Je sais qu'ils ont supprimé la taxe de 5 p. cent payable sur l'électricité et l'énergie.

**Le président:** Je parle des factures de téléphone.

**Le sénateur Barootes:** Les deux sont des sociétés d'État, monsieur le président.

**Le président:** Il s'agit d'une société d'État dans notre province et je suis presque assuré que la taxe fédérale de 10 p. cent sur les télécommunications a été ajoutée au montant de la facture. Je voudrais tirer au clair toute cette question de l'exemption des gouvernements provinciaux et de leurs institutions. Je prendrai les hôpitaux comme exemple. Je sais que les soins de santé ne sont pas taxables. À l'heure actuelle, si un fournisseur vend à un hôpital des marchandises quelconques, il n'y a aucune taxe fédérale à payer. Ces institutions sont exemptées de la taxe. La même chose est vraie pour toute institution relevant de la compétence des provinces, par exemple les prisons. Il n'y a aucune taxe de vente fédérale à payer selon le principe qu'un gouvernement n'en impose pas un autre. Comment cela s'appliquera-t-il? Si je fournis à un hôpital des produits sur lesquels j'ai versé la taxe, l'hôpital ne devrait pas être assujettie à la taxe, n'est-ce pas, alors qui demande le remboursement? À l'heure actuelle, le fournisseur présente une demande de remboursement de la taxe de vente en fonction des



[Text]

**Mr. Flexman:** A key difference in the GST is that there are no exempt purchasers, or very few. The provinces are one area in which we may have an exempt purchaser, but the cases you described would be different under the GST than under the current federal sales tax. For example, a hospital will be required to pay the GST on any purchases that are subject to GST. They will not have an exemption from paying GST on those supplies. As a result, when we get into the legislation, you will see that there is a mechanism to give them a rebate for a portion of the GST that they are paying.

**Senator Kelly:** You will acknowledge that the manufacturers' sales tax is built into a number of things hospitals buy.

**Mr. Flexman:** By and large hospitals are exempt on most items. They do pay federal sales tax on a few items.

**Senator Kirby:** Recognizing that the witness is doing a terrific job but that he is not a lawyer, I would be interested in the specific question of what happens—and I will give you an example—if AGT, Alberta Telephones, decides not to charge its customers the GST? If you receive a telephone bill from AGT it will be \$100, not \$100 plus 7 per cent. My instinct is—and, as you know, I am lucky enough not to be a lawyer—that it is probably true that the federal government cannot enforce the collection of that tax on a provincial crown corporation. I am not asking the witness to comment, although I would be happy to hear him if he wants to, but I would like to know how that legal relationship is going to work between the GST and various bodies of other governments.

**Mr. Flexman:** You should clarify that with the Department of Finance.

**Senator Barootes:** Or the Department of Justice.

**Mr. Flexman:** But my understanding is that there will be GST assessable on those supplies made by the provinces. It is only in respect of purchases that are made by the provinces where they would have a constitutional exemption.

**Senator Kirby:** I would like some clarification.

**The Chairman:** You are confusing me now. If the supplier does charge the tax and the purchaser does not pay the tax, then how do we have a deal?

**Senator Kelly:** Mr. Chairman, I do not want to interrupt this proceeding, however, I should like to suggest that we are getting into areas where we need to seek information from officials.

**Senator Kirby:** I have sidetracked by introducing the early discount issue. I did not mean to do that.

**The Chairman:** Are you saying that the application of the goods and services tax to provincial government institutions or hospitals—and I am not talking municipal because they do not

[Traduction]

factures qu'il a soumises à ces institutions, accompagnée des autorisations d'achat appropriées. Cela se fait couramment.

**M. Flexman:** La différence fondamentale dans le cas de la TPS est qu'il n'y a pas d'acheteurs exemptés, ou très peu. Les provinces sont l'un des cas où l'acheteur peut être exempté, mais les situations que vous décrivez seraient traitées différemment en vertu de la TPS qu'en vertu de la taxe de vente fédérale. Ainsi, un hôpital sera tenu de verser la TPS sur tout achat assujéti à cette taxe. Il ne bénéficieront pas d'une exemption de la TPS à l'égard de ces fournitures. Par conséquent, lorsque nous passerons à l'étape de la législation, vous serez à même de constater qu'il y a un mécanisme leur permettant de se faire rembourser une partie de la TPS qu'ils auront payée.

**Le sénateur Kelly:** Vous reconnaîtrez que la taxe de vente qui s'applique aux fabricants est comprise dans un certain nombre de choses que les hôpitaux achètent.

**M. Flexman:** Dans une large mesure, les hôpitaux n'ont pas à payer la taxe sur la plupart des articles qu'ils achètent. Ils ne payent la taxe de vente fédérale que sur quelques produits.

**Le sénateur Kirby:** Je reconnais que le témoin fait de l'excellent travail mais qu'il n'est pas avocat et je voudrais savoir ce qui se passerait—je prends ici un exemple—si l'AGT, la compagnie de téléphone de l'Alberta, décidait de ne pas imposer la TPS à ses clients? Si vous receviez une facture de téléphone de l'AGT au montant de 100 \$ et non de 100 \$ plus 7 p. cent. Mon intuition est—comme vous le savez, j'ai la chance de ne pas être avocat—qu'il est probablement vrai que le gouvernement fédéral ne pourra imposer la perception de cette taxe à une société d'État provinciale. Je ne demande pas au témoin de faire des commentaires, bien je serais heureux de l'écouter s'il le souhaite, mais je voudrais savoir comment va se faire le rapport juridique entre la TPS et les divers organismes des autres gouvernements.

**M. Flexman:** Vous devriez demander des précisions au ministère des Finances.

**Le sénateur Barootes:** Ou au ministère de la Justice.

**M. Flexman:** Mais je crois comprendre que la TPS sera perçue sur les biens fournis par les provinces. C'est seulement à l'égard des achats faits par les provinces qu'il y aura une exemption constitutionnelle.

**Le sénateur Kirby:** Je voudrais quelques précisions.

**Le président:** Vous me perdez. Si le fournisseur perçoit la taxe et que l'acheteur ne paie pas la taxe, comment la transaction se fait-elle?

**Le sénateur Kelly:** Monsieur le président, je ne voudrais pas interrompre ces délibérations, mais je voudrais signaler que nous abordons des domaines où nous avons besoin de renseignements de la part des responsables.

**Le sénateur Kirby:** Je me suis écarté du propos en abordant la question de l'escompte pour paiement hâtif. Ce n'était pas mon intention.

**Le président:** Est-ce que vous dites que l'application de la taxe sur les produits et services aux hôpitaux ou aux institutions d'un gouvernement provincial—je ne parle pas du palier

*[Text]*

come into it—which are presently manufacturers' sales tax exempt will in fact pay the goods and services tax?

**Mr. Flexman:** I have to distinguish between two bodies. The provincial government and the crown corporations and their departments have a constitutional basis for not paying the tax, and that is the area which is unclear at this point in negotiations with the provinces and the federal government. The issue with respect to a hospital which is not a crown corporation or a department of the provincial government is that they will pay the tax on anything they buy that is taxable and they will be given a rebate of a portion of that tax.

**The Chairman:** For which they will apply?

**Mr. Flexman:** They will make an application.

**The Chairman:** This is something we will ask the officials about. You will be pleased to know that we are doing our job because on Tuesday at 9.30 a.m. Mr. Wilson will appear before our committee.

**Senator Barootes:** We do not need him now that you have asked all the questions of this witness.

**The Chairman:** Mr. Wilson will be here from 9.30 until 10.45. It has been suggested that if we do not finish with Mr. Flexman, because there will be no other bureaucrats with Mr. Flexman, we will be able to carry on with Mr. Flexman from 10.45 to 12.00 noon, in view of the fact that Senator Simard wants us to work every minute. We might be able to complete Mr. Flexman's testimony. There are some questions that we should ask the minister in due course.

Mr. Flexman, would you please move on.

**Mr. Flexman:** The next division deals with a number provision. The most important one is the charging section to impose the tax. It might be constructive to paraphrase subsection 165(1) that provides that every recipient of a taxable supply that is made in Canada shall pay 7 per cent of the value of the consideration for the supply. It is important to note that, with respect to the structure of the tax, it is a purchaser liability, so it is the purchaser who is liable for the tax. It applies to taxable supplies, which are essentially all supplies other than those that are denoted as being zero-rated or exempt. We will get into those schedules at the end.

**The Chairman:** Do you include the word "services" with the word "supplies"?

**Mr. Flexman:** Supply includes goods and services. The supply of the goods and services must be made in Canada and it is on the value of the consideration.

There are also provisions that relate to when the tax is payable. The general rule is that the tax will be paid at the earliest of any of the following dates: When you actually pay for the supply. Or if there is an invoice issued, it is when it is dated, or the date when the invoice is actually issued. Or if it is in rela-

*[Traduction]*

municipal parce qu'il n'est pas visé ici—qui bénéficient présentement d'une exemption de la taxe de vente imposée aux fabricants signifie, de fait, qu'ils a payer la taxe sur les produits et services?

**M. Flexman:** Je dois faire une distinction entre deux catégories d'organismes. Les gouvernements provinciaux et les sociétés d'État et leurs ministères ont une prérogative constitutionnelle qui leur permet de ne pas payer la taxe et c'est là le domaine qui demeure flou à ce stade des négociations entre les provinces et le gouvernement fédéral. Dans le cas des hôpitaux qui ne sont pas des sociétés d'État ou des ministères du gouvernement provincial, ils devront payer la taxe sur tous leurs achats taxables et ils auront droit au remboursement d'une partie de la taxe.

**Le président:** Pour laquelle ils feront une demande?

**M. Flexman:** Ils présenteront une demande.

**Le président:** C'est un point sur lequel nous interrogerons les responsables. Vous serez heureux d'apprendre que nous progressons dans notre travail parce que jeudi, à 9 h 30, M. Wilson comparaitra devant le Comité.

**Le sénateur Barootes:** Nous n'avons plus besoin de lui maintenant que vous avez posé toutes ces questions au témoin.

**Le président:** M. Wilson sera ici de 9 h 30 à 10 h 45. Si nous n'en avons pas terminé avec M. Flexman, comme il a été suggéré, et puisqu'il n'y aura aucun autre fonctionnaire que M. Flexman, nous pourrions continuer à l'interroger de 10 h 45 à midi, compte tenu du fait que le sénateur Simard voudrait que nous travaillions sans relâche. Nous serons peut-être en mesure d'en finir avec la déposition de M. Flexman. Il y a certaines questions que nous devrions poser au ministre en temps opportun.

Monsieur Flexman, voulez-vous continuer.

**M. Flexman:** La prochaine section comporte un certain nombre de dispositions. La plus importante est celle qui a trait à l'imposition de la taxe. Il serait peut-être utile de rappeler le paragraphe 165(1) qui dit, en substance, que toute personne qui reçoit une fourniture taxable fabriquée au Canada doit payer 7 p. cent de la valeur de la contrepartie de cette fourniture. Il est important de signaler que, d'un point de vue structurel, la responsabilité de la taxe incombe à l'acheteur, ce qui veut dire que c'est l'acheteur qui est responsable du versement de la taxe. Elle s'applique aux fournitures taxables ce qui, pour l'essentiel, veut dire toutes les fournitures autres que celles qui sont désignées comme étant exemptées ou détaxées. Nous traiterons de ces annexes à la fin.

**Le président:** Le terme «services» est-il compris dans le terme «fournitures»?

**M. Flexman:** Les fournitures comprennent les produits et services. La fourniture de produits et de services doit être faite au Canada et c'est la valeur de la contrepartie qui importe.

Il y a également des dispositions qui ont trait au moment où la taxe est exigible. La règle générale est que la taxe sera payable à la plus rapprochée des dates suivantes: la date où vous payez réellement pour la fourniture ou, si une facture est émise, la date figurant sur la facture ou la date à laquelle la



[Text]

tion to an agreement such as a lease, then it will be the date that is provided for under the written agreement. There may be situations where the tax is assessed on amounts that have not actually been received.

**The Chairman:** If a supplier dates an invoice May 1, for example, and the terms of that invoice are payable in 30 days, does this mean that the supplier would be liable for the tax on May 1?

**Mr. Flexman:** Correct.

**The Chairman:** That would be 30 days before he collects his money.

**Mr. Flexman:** He is liable for the tax on May 1. The date when he actually has to remit the tax would depend on when he files his return for that period. He would not have to remit the tax on May 1, but it would be triggered on that date and then he would remit it when he filed his return for the period that included May 1.

**Senator Simard:** Some taxpayers have to file and have to pay every 30 days or every six months, depending on the volume of the company.

**Mr. Flexman:** The reporting periods depend on the annual revenue of the company. If a supplier who reported monthly made a sale on May 1, he would not have to remit the tax until the end of the May reporting period, which could be June 30.

**Senator Barootes:** They get the use of that money, is that correct?

**Mr. Flexman:** If they collect the money prior to the date they are required to remit it, they would have the use of it.

**Senator Barootes:** That is like money in the bank.

**Senator Simard:** It is considered trust money. The government probably has a section dealing with that. In the case of a bankruptcy, the government has first claim.

**Mr. Flexman:** The money is considered to be trust funds. However, if businesses collect their receivables or revenues quickly, they may realize some cash-flow benefit.

**The Chairman:** If there is a bankruptcy or default, the tax portion would be provided by the provider of the service?

**Mr. Flexman:** Yes. When we get into the mechanics, the vendor of the services or provider of the services is liable to collect. If they do not remit the tax, then they are held liable for that amount plus interest and penalties.

**Senator Simard:** Including the directors?

**Mr. Flexman:** There are provisions that can make a director liable if they have not been diligent in protecting government funds.

[Traduction]

facture est réellement émise. Ou encore, s'il s'agit d'une convention telle qu'un bail, la date prévue dans la convention écrite. Il peut y avoir des situations où la taxe est imposée sur des montants qui n'ont pas encore été reçus.

**Le président:** Pour prendre un exemple, si un fournisseur inscrit la date du 1<sup>er</sup> mai sur une facture et que les conditions applicables à cette facture sont qu'elle doit être payée dans un délai de trente jours, cela signifie-t-il que le fournisseur sera responsable du paiement de la taxe dès le 1<sup>er</sup> mai?

**M. Flexman:** C'est exact.

**Le président:** Cela veut dire 30 jours avant qu'il n'encaisse l'argent.

**M. Flexman:** Il est responsable du paiement de taxe le 1<sup>er</sup> mai. La date à laquelle il devra en réalité verser le montant de la taxe dépendra du moment où il doit produire sa déclaration pour la période visée. Il n'aura pas à verser la taxe le 1<sup>er</sup> mai, mais celle-ci prendra effet à cette date, et il devra la verser au moment de produire sa déclaration pour la période englobant le 1<sup>er</sup> mai.

**Le sénateur Simard:** Certains contribuables doivent produire une déclaration et verser la taxe à intervalles de 30 jours, ou à chaque six mois, selon le chiffre d'affaires de l'entreprise.

**M. Flexman:** La période de déclaration est fonction des recettes annuelles de l'entreprise. Si un fournisseur qui produit une déclaration mensuelle fait une vente le 1<sup>er</sup> mai, il n'aura pas à verser la taxe jusqu'à la fin de la période de déclaration de mai, ce qui pourrait être le 30 juin.

**Le sénateur Barootes:** Ces fonds sont alors à leur disposition, est-ce exact?

**M. Flexman:** S'ils perçoivent l'argent avant la date à laquelle ils sont tenus de le verser, ils l'ont alors à leur disposition.

**Le sénateur Barootes:** C'est comme de l'argent en banque.

**Le sénateur Simard:** Ces montants sont considérés comme des fonds en fiducie. Le gouvernement a probablement prévu un article qui traite de cela. Dans l'éventualité d'une faillite, le gouvernement serait créancier prioritaire.

**M. Flexman:** Ces fonds sont considérés comme étant en fiducie. Cependant, si les entreprises encaissent rapidement leurs comptes débiteurs ou leurs recettes, elles peuvent en tirer un avantage de trésorerie.

**Le président:** Dans l'éventualité d'une faillite ou de non paiement, la partie correspondant à la taxe serait-elle remise par le fournisseur de service?

**M. Flexman:** Oui. Si l'on examine les modalités d'application, on constate que le vendeur ou le fournisseur du service est responsable de la perception de la taxe. S'il ne verse pas la taxe, il est alors tenu responsable du montant, en plus des intérêts et pénalités prévus.

**Le sénateur Simard:** Cela vise aussi les administrateurs?

**M. Flexman:** Il y a des dispositions en vertu desquelles un administrateur peut être tenu responsable s'il n'a pas fait preuve de diligence en vue de protéger les fonds gouvernementaux.



[Text]

**Senator Simard:** Provincial governments have always had problems collecting provincial sales tax in the case of companies in financial difficulty. Perhaps the federal government has the same problem, but they are dealing with only one million accounts.

**Mr. Flexman:** A conservative estimate has been 1.5 million.

**Senator Simard:** Many of them would be shaky businesses. Would there be an automatic lien put on the business? Do you know what the estimated loss would be?

**Mr. Flexman:** Perhaps you should ask Revenue Canada as to what projections they may have in terms of leakage there might be where companies do go bankrupt. As you mentioned, there is a provision that the funds be trust funds. If they are not remitted and the directors have not protected the amounts, then they could be held liable.

**Senator Simard:** In practice, governments have not used this provision unless it was obvious and the directors had money. The bottom line is that governments over the years have lost a large amount of money. We are not talking about real property tax. We are talking about receivables that are uncollectable. There is nothing different in this legislation when it comes to collection, remittance and default in remittance than in the previous federal sales tax.

**Mr. Flexman:** These provisions are very similar to the provisions that already exist for payroll withholding. So I believe Revenue Canada has had experience with collecting payroll remittances. This legislation essentially mirrors those provisions.

**Senator Simard:** Has your firm prepared any documents or instruction manuals such as some national firms sometimes prepare on income tax and so on? If so, are those documents available?

**Mr. Flexman:** We have a number of brochures on different aspects of the legislation. Many of them are broken down on the basis of the effect of the GST on various industries. I would be pleased to bring that material to you.

**The Chairman:** That would be very helpful. I have seen some of those materials published in our local newspapers. You may have been the author.

**Senator Simard:** Is this a free service?

**Mr. Flexman:** Yes. We provide them to clients and friends of the firm, and there is no problem. I should warn you of one thing. The legislation has changed a number of times.

**Senator Kirby:** It may not be finished changing yet.

**Mr. Flexman:** In any event, there are certain inaccuracies in some of the earlier releases, but we have tried to update them with other publications.

[Traduction]

**Le sénateur Simard:** Les gouvernements provinciaux ont toujours éprouvé des difficultés dans la perception de la taxe de vente provinciale auprès des entreprises en mauvaise situation financière. Peut-être le gouvernement fédéral a-t-il le même problème mais il ne traite qu'avec un million de contribuables.

**M. Flexman:** Une estimation conservatrice établit ce nombre à 1,5 million.

**Le sénateur Simard:** Plusieurs de ces entreprises pourraient être en situation précaire. Y aurait-il alors imposition automatique d'un privilège à l'égard de ces entreprises? Savez-vous quelle pourrait être la perte estimative?

**M. Flexman:** Peut-être devriez-vous demander à Revenu Canada s'ils disposent de projections quant aux pertes qui résulteraient de la faillite de certaines entreprises. Comme vous l'avez mentionné, il y a une disposition prévoyant que ce sont des fonds en fiducie. Si les montants en cause n'ont pas été versés et que les administrateurs n'ont pas pris de mesure pour les protéger, ils pourraient être tenus responsables.

**Le sénateur Simard:** En pratique, les gouvernements n'ont pas eu recours à cette disposition sauf dans les cas évidents et lorsque les administrateurs avaient des ressources. La conclusion à laquelle je veux en venir est, qu'au fil des années, les gouvernements ont perdu beaucoup d'argent de cette façon. Nous ne parlons pas ici de l'impôt foncier, mais plutôt des comptes débiteurs qui ne peuvent être recouvrés. Il n'y a rien de nouveau dans cette législation en matière de recouvrement, de versement et de défaut de verser la taxe par rapport à l'ancienne taxe de vente fédérale.

**M. Flexman:** Ces dispositions sont très semblables à celles qui existent déjà à l'égard des retenues sur la paye. Je pense donc que Revenu Canada a acquis une certaine expérience dans le recouvrement des montants retenus sur le salaire. Cette législation renferme essentiellement les mêmes dispositions.

**Le sénateur Simard:** Est-ce que votre société a préparé des documents ou des manuels d'instruction comme le font parfois certaines sociétés nationales au sujet notamment de l'impôt sur le revenu? Si oui, est-ce que ces documents sont disponibles?

**M. Flexman:** Nous avons un certain nombre de dépliants sur différents aspects de la législation. Plusieurs de ces dépliants portent sur l'incidence de la TPS sur diverses industries. Je serais heureux de vous les faire parvenir.

**Le président:** Cela serait très utile. J'ai eu l'occasion de lire certains articles publiés dans les journaux locaux. Vous en avez peut-être été l'auteur.

**Le sénateur Simard:** Est-ce un service gratuit?

**M. Flexman:** Oui. Nous les remettons aux clients et amis de la société, sans aucun problème. J'aimerais cependant faire une mise en garde. La législation a été modifiée à quelques reprises.

**Le sénateur Kirby:** Elle pourrait encore être modifiée.

**M. Flexman:** À tout événement, il y a certaines imprécisions dans les premières versions qui ont été publiées mais nous avons tenté de les rectifier dans les publications subséquentes.

[Text]

**Senator Simard:** Is this information in a loose-leaf format?

**Mr. Flexman:** It is a series of 14 different brochures on different industries along with some general information. I can make it available to the committee.

**The Chairman:** Yes, please.

**Senator Simard:** Perhaps you can tell us whether or not you have figured out for your clients ways to reduce their taxable obligations. I am not talking about evasion here. Has the profession come to that point yet?

**Mr. Flexman:** There is no doubt that part of our function is to prepare businesses for the GST, and that may involve in some situations trying to minimize any tax that may be paid.

Another important item in division two which deals with some general provisions is the ability to claim an input tax credit. Essentially, if you have paid GST for a property or service that has been used exclusively on a taxable or zero-rated activity, you can claim back the GST. There are some restrictions however. Meals and entertainment are restricted in terms of the GST that you can claim as an input tax credit. The restriction is 80 per cent of the amount that you would otherwise claim.

**Senator Gigantès:** The same as it is now.

**Mr. Flexman:** It is very similar to the Income Tax Act restriction. Certain club fees are not creditable with respect to an input tax credit. Cars that cost in excess of \$24,000 and leases for such vehicles would also be restricted in respect of input tax credits.

There are a number of other provisions. I would like to move quickly through them to make you aware and then go into the schedules with respect to what is zero rated and what is exempt. There are some special rules with respect to real property. Let me describe one rule of which I think you should be aware, as you may receive some representations on it. There is a so-called self-supply rule which is found in section 191. It deals with properties to be used for residential purposes that are constructed by a land lord or developer. Let me give you an example. If a developer constructs an apartment building and subsequently uses it for rental purposes, upon completion of the building, the developer would be required to self-assess the GST on the fair market value of the apartment building. The liability for the GST would be triggered at that point in time. The reason for the self-supply rule is to put the developer who builds his own residential apartment building in the same position as the landlord who buys a building that is complete and pays the GST. The GST would only apply in respect of a residential building that is new. You may also receive some representations on the logistics of self-assessing on a fair market value determination. As you can probably appreciate, it may be difficult for developers to come up with a precise fair

[Traduction]

**Le sénateur Simard:** Est-ce que ces renseignements sont disponibles sous forme de feuilles mobiles?

**M. Flexman:** Il s'agit d'une série de quatorze dépliants distincts qui portent sur différentes industries et qui renferment certains renseignements généraux. Je peux les mettre à la disposition du Comité.

**Le président:** Oui, s'il vous-plaît.

**Le sénateur Simard:** Peut-être pouvez-vous nous dire si vous avez déjà conçu, à l'intention de vos clients, des moyens qui leur permettraient de réduire leurs obligations en vertu de la taxe. Je ne parle pas ici d'évasion fiscale. Est-ce que la profession en est rendue à ce stade?

**M. Flexman:** Il n'y a aucun doute qu'une partie de notre travail est de préparer les entreprises à la venue de la TPS, et cela peut vouloir dire, dans certaines circonstances, de chercher à minimiser le montant de taxe qu'ils auront à payer.

Un autre aspect important dans la section II qui a trait à certaines dispositions générales est la possibilité de demander un crédit de taxe sur les intrants. Essentiellement, si vous avez payé la TPS sur un bien ou un service qui a été utilisé exclusivement dans le cadre d'une activité taxable ou détaxée, vous pouvez demander un remboursement de la TPS. Il y a cependant certaines restrictions. Le crédit de taxe sur les intrants que vous pouvez réclamer dans le cas des frais de repas et de représentation est assujéti à une limite de 80 p. cent du montant que vous auriez pu autrement demander.

**Le sénateur Gigantès:** La même chose qu'à l'heure actuelle.

**M. Flexman:** Cela ressemble beaucoup à la restriction qui figure dans la Loi de l'impôt sur le revenu. Certains frais d'adhésion à des associations ne sont pas admissibles au crédit de taxe sur les intrants. Les automobiles dont le coût dépasse 24 000 \$ et les contrats de location pour de tels véhicules sont aussi assujéti à des restrictions quant au crédit de taxe sur les intrants qui peut être réclaté.

Il y a un certain nombre d'autres dispositions. Je voudrais les mentionner rapidement pour les signaler à votre attention et aborder ensuite les annexes pour discuter de ce qui est détaxé et ce qui est exempté. Il y a certaines règles spéciales dans le cas des biens immeubles. Laissez-moi vous décrire une règle qui, je pense, mérite d'être portée à votre attention puisque vous pourriez faire l'objet de représentation à cet égard. Il y a ce que l'on pourrait appeler une règle visant la fourniture à soi-même qui se trouve à l'article 191. Elle a trait aux immeubles devant servir à des fins d'habitation construits par un propriétaire ou un promoteur. Laissez-moi vous donner un exemple. Si un promoteur construit un immeuble à logements multiples et que, par la suite, il utilise celui-ci à des fins locatives, au moment où la construction sera achevée le promoteur devra verser la TPS sur la juste valeur marchande de l'immeuble. L'obligation de payer la TPS prendrait effet à ce moment précis. Cette règle vise à accorder au promoteur qui construit lui-même un immeuble d'habitation le même traitement qu'au propriétaire qui achète un immeuble dont la construction est terminée et qui doit verser la TPS sur la transaction. La TPS s'appliquerait uniquement à l'égard d'un nouvel immeuble d'habitation. Vous pourrez également faire l'objet de représen-



[Text]

market value since it often requires some kind of appraisal or assessment. Are there any questions on that issue?

**Senator Barootes:** Are you speaking of multiple housing or of single dwellings as well?

**Mr. Flexman:** If a builder constructs a new home and subsequently uses it to rent the self-supply rule would also apply.

**Senator Barootes:** Suppose a developer, if I may use that term, builds a series of homes for resale. How would the rule apply there?

**Mr. Flexman:** The GST applies to the sale of new homes, so the developer would have the GST assessed on them. There is a rebate which can reduce the amount of GST.

**Senator Barootes:** Let us say that I am a builder or developer, that it is September, that January 1 is coming along and that I know that it will take me two-and-a-half months to build that house. I am paying 13.5 per cent on supplies right away, am I not?

**Mr. Flexman:** Some building supplies are only taxed at 9 per cent.

**Senator Barootes:** Given the date of January 1, will a judgment have to be made as to whether I should stop constructing new projects or new homes—

**Senator Gigantès:** For the health of the client who is waiting for his home?

**Senator Barootes:** Some developers build on speculation, but I do not suppose that many of you Liberals would understand that.

**Senator Gigantès:** We care about the clients.

**Senator Barootes:** Of course. In any event, what is the situation there? Are there any difficulties? Some builders have told me that they do not intend to build homes after such and such a date for fear that they will get stuck with the MST and the GST. I do not know which is going to apply and how I am going to get out of it.

**Mr. Flexman:** That is a good question. There is a controversy over the averages with respect to whether housing will become more or less expensive under the GST. That depends on how much FST is embodied in a building built in 1990 and how much GST will be embodied in a new home after the rebate in 1991. The Department of Finance has had a number of discussions with the Canadian Homebuilders Association, and at this point they have agreed to differ on the actual FST content.

**Senator Barootes:** We will ask the minister about that.

[Traduction]

tation au sujet des modalités d'auto-cotisation en fonction d'une détermination de la juste valeur marchande. Comme vous pouvez l'imaginer, il pourrait être difficile pour le promoteur de préciser la juste valeur marchande puisque celle-ci exige souvent une évaluation. Y a-t-il des questions à ce sujet?

**Le sénateur Barootes:** Est-ce que vous parlez d'immeubles d'habitation à logements multiples ou, également, d'habitations unifamiliales?

**M. Flexman:** Si un constructeur érige une nouvelle maison et, par la suite, utilise celle-ci à des fins locatives, la règle de la fourniture à soi-même s'appliquera aussi.

**Le sénateur Barootes:** Supposons qu'un promoteur, si je puis employer ce terme, construise une série de maisons en vue de les revendre. Comment la règle s'appliquerait-elle dans ce cas?

**M. Flexman:** La TPS s'applique à la vente de nouvelles maisons, de telle sorte que le promoteur serait assujéti à la TPS à ce moment. Il est possible d'obtenir un remboursement qui diminue le montant de la TPS.

**Le sénateur Barootes:** Disons que je suis un constructeur ou un promoteur, que nous sommes en septembre, que le 1<sup>er</sup> janvier approche et que je sais que cela me prendra deux mois et demi pour construire une maison. Je paye 13,5 p. cent de taxe sur mes fournitures au moment présent, n'est-ce pas?

**M. Flexman:** Certains matériaux de construction ne sont taxés qu'au taux de 9 p. cent.

**Le sénateur Barootes:** Compte tenu de l'échéance du 1<sup>er</sup> janvier, suis-je obligé d'envisager la possibilité de cesser de construire de nouveaux projets ou de nouvelles maisons—

**Le sénateur Gigantès:** Pour le bénéfice du client qui attend sa maison?

**Le sénateur Barootes:** Certains promoteurs construisent en spéculant sur l'avenir mais je suppose que peu de Libéraux peuvent comprendre cela.

**Le sénateur Gigantès:** Nous nous préoccupons des clients.

**Le sénateur Barootes:** Bien entendu. Quoi qu'il en soit, quelle serait alors la situation? Y aurait-il des difficultés? Certains constructeurs m'ont dit qu'ils n'ont pas l'intention de construire de maisons après telle et telle date de peur de se retrouver coincés entre la taxe de vente fédérale et la TPS. Je ne sais pas laquelle s'appliquera et comment je pourrais me tirer de cette situation.

**M. Flexman:** C'est une bonne question. Il y a une controverse au sujet des moyennes quant à savoir si une maison sera plus ou moins coûteuse sous le régime de la TPS. Cela dépend de la part de TVF qui est intégrée dans un immeuble construit en 1990 et de la part de TPS qui sera intégrée dans une nouvelle maison, après remboursement, en 1991. Le ministère des Finances a eu certaines discussions avec l'Association canadienne des constructeurs d'habitation et, à ce stade, ils s'entendent sur le fait qu'ils divergent d'opinion quant au contenu réel de la TVF.

**Le sénateur Barootes:** Nous allons interroger le ministre à ce sujet.



[Text]

**Senator Kirby:** Listening to that discussion, my instinct would be that if you owned a piece of land and you were planning to build on it, you would be better to build in 1990 because the odds on your cost at that point being over \$350,000 would be small since you already own the land—the actual building costs would be less than \$350,000—and the whole thing would be tax exempt. Is that not right?

**Mr. Flexman:** There is no exemption for new homes under \$350,000; you just pay a lower rate of GST, which is approximately 4.5 per cent. You still pay GST.

**Senator Kirby:** You pay GST on the value of the home or the home plus the land?

**Mr. Flexman:** If you are talking about a situation in which a homeowner builds his own home, then there is no sale and they would only pay GST on the supplies bought in 1991.

**Senator Kirby:** I had not thought of it in that light.

**The Chairman:** Is there any kind of tax applied to the person who builds or improves his own home?

**Mr. Flexman:** Are we talking about 1991 now?

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Flexman:** Homeowners who improve their home—

**The Chairman:** With their own labour.

**Mr. Flexman:** —will essentially pay GST on anything they buy like supplies. They will not pay GST on their own labour.

**Senator Simard:** Let us take a situation of a person who owns his own residence but decides to convert the use of that house into commercial space. Will changing the use of that property trigger the payment of an amount of GST?

**Mr. Flexman:** If there was a change in the use of the house and the GST had been paid, there would be the ability to claim a credit.

**Senator Simard:** He has had his house for ten years, and in April 1991 he decides to move somewhere else and rent his house to a business.

**Mr. Flexman:** There would be no credit then available in changing that—

**Senator Simard:** I understand that there will be no credit, but he is assumed to have disposed of the house. Does he have to charge GST on the rent for that business?

**Mr. Flexman:** You are looking at a situation in which GST would be applied on a change of use, but it is only applied where you change from a commercial activity to a non-commercial activity. So, using your example, if you had a store that had been used in a business, then you ceased to use that business and used the space for a non-commercial activity for your own residence—

[Traduction]

**Le sénateur Kirby:** En écoutant ces propos, je serais porté à penser que si vous possédez une parcelle de terrain et que vous envisagez d'y construire un immeuble, vous seriez mieux de le construire en 1990 parce que les chances que vos coûts soient supérieurs à 350 000 \$ sont minces étant donné que vous possédez déjà le terrain—le coût de construction réel serait inférieur à 350 000 \$—et tout le projet serait alors exempté de la taxe. N'est-ce pas vrai?

**M. Flexman:** Il n'y a aucune exemption pour les nouvelles maisons de moins de 350 000 \$; vous payez tout simplement un taux de TPS inférieur, qui est approximativement de 4,5 p. cent, mais vous payez toujours la TPS.

**Le sénateur Kirby:** Vous payez la TPS sur la valeur de la maison ou sur la valeur de la maison et du terrain?

**M. Flexman:** Si vous prenez le cas où le propriétaire construit sa propre maison, alors il n'y a aucune vente et la TPS ne sera payée que sur les fournitures achetées en 1991.

**Le sénateur Kirby:** Je n'y avais pas songé sous ce rapport.

**Le président:** Y a-t-il une taxe quelconque qui s'applique à la personne qui construit ou qui améliore sa propre maison?

**M. Flexman:** Est-ce que nous parlons de 1991?

**Le président:** Oui.

**M. Flexman:** Les propriétaires qui apportent des améliorations à leur maison—

**Le président:** En y travaillant eux-mêmes.

**M. Flexman:** ... paieront essentiellement la TPS sur tout ce qu'ils achèteront, par exemple les fournitures. Ils ne paieront pas la TPS sur leur propre travail.

**Le sénateur Simard:** Prenons le cas d'une personne qui possède sa propre maison et qui décide de la convertir pour l'utiliser à des fins commerciales. Est-ce que le changement d'usage de cet immeuble entraînera le paiement d'un montant de TPS?

**M. Flexman:** S'il y a eu changement d'usage de la maison et qu'un montant de TPS a déjà été payé, il serait possible de demander un crédit.

**Le sénateur Simard:** Si la personne possède cette maison depuis dix ans et qu'en avril 1991 elle décide de déménager ailleurs et de louer la maison à une entreprise.

**M. Flexman:** Il n'y aurait aucun crédit disponible en changeant ainsi d'usage.

**Le sénateur Simard:** Je comprends qu'il n'y aura pas de crédit mais est-ce que cette personne serait réputée avoir disposé de sa maison? Est-ce qu'elle doit prélever la TPS sur le loyer qu'elle reçoit de l'entreprise locataire?

**M. Flexman:** Vous envisagez un cas où la TPS pourrait s'appliquer à un changement d'usage, mais la taxe ne s'appliquerait que s'il y avait changement d'une activité commerciale à une activité non commerciale. Ainsi, dans votre exemple, s'il s'agissait d'un magasin qui avait été utilisé dans le cadre d'une entreprise et que l'on cessait d'exploiter cette entreprise pour utiliser l'espace à des fins non commerciales, par exemple si vous vouliez en faire votre propre résidence—

[Text]

**Senator Simard:** I was asking the question the other way around. I was living in the house.

**Mr. Flexman:** You would qualify for an input tax credit where you are going from a non-commercial use to a commercial use if you had paid some GST.

**Senator Simard:** Only if you had paid.

**Mr. Flexman:** Only if you had paid GST.

**The Chairman:** Is there any rebate on a sales tax that has been paid on a house as inventory? For example, if a contractor had an inventory of 50 houses, does he get a rebate on the sales tax, as one would for merchandise in a retail establishment?

**Mr. Flexman:** Essentially, yes. The contractor would have been paying out amounts to build the houses for materials—and on labour there would not be any GST—and other supplies and to subtrades to contract their services.

**The Chairman:** He would be entitled to refund what he has paid out. What about an individual who owns a house? Would it not be fair that he should also get a refund on what has been paid on the basis that some day he may sell it?

**Senator Barootes:** You mean he built it himself?

**The Chairman:** No, just the house. There is tax in there. Why should that be different from any other rebate?

**Mr. Flexman:** A homeowner who builds his own home would not get an input tax credit because—

**The Chairman:** We are not talking about someone who built his own home; we are talking about someone who presently owns his house.

**Senator Simard:** That might be the question I raised earlier.

**Mr. Flexman:** I am not sure I understand your question.

**The Chairman:** I own my house, and some of the cost of that house includes a tax.

**Senator Barootes:** You built it ten years ago.

**The Chairman:** That is your house; mine was built 50 years ago, and I have paid federal sales tax. On inventory you get a rebate. You are giving back what you paid out. Would a privately owned house qualify for a rebate?

**Mr. Flexman:** No. You would not get a rebate, but you would also not have any GST charged on the sale of that home. You have paid your tax, and no further tax will be charged on subsequent sales.

**Senator Barootes:** Sell or put it in your wife's name.

**Senator Simard:** That might be cause for an amendment.

[Traduction]

**Le sénateur Simard:** Je posais la question de l'autre point de vue. Je vivais dans cette maison.

**M. Flexman:** Vous auriez droit à un crédit d'impôt sur les intrants s'il y avait passage d'un usage non commercial à un usage commercial et qu'un montant de TPS ait déjà été versé.

**Le sénateur Simard:** Seulement si vous en aviez déjà payé.

**M. Flexman:** Uniquement si vous aviez payé de la TPS.

**Le président:** Y a-t-il remboursement de la taxe de vente qui a été payée sur une maison détenue en stock? Par exemple, si un entrepreneur a en stock 50 maisons, est-ce qu'il a droit à un remboursement de la taxe de vente comme ce serait le cas pour la marchandise que possède un établissement de détail?

**M. Flexman:** Essentiellement, oui. L'entrepreneur aurait payé un certain montant lors de la construction des maisons sur les matériaux—sur la main-d'œuvre il n'y aurait aucune TPS—sur les autres fournitures et sur le travail des sous-traitants dont il a retenu les services.

**Le président:** Il aurait droit à un remboursement de ce qu'il a déjà déboursé. Qu'en est-il d'une personne qui possède une maison? Ne serait-il pas juste qu'elle ait aussi droit à un remboursement en fonction de ce qui a déjà été payé selon le principe qu'un jour il pourrait vendre cette maison?

**Le sénateur Barootes:** Vous voulez dire une maison qu'il a construit lui-même?

**Le président:** Non, juste une maison. Celle-ci comprend une certaine part de taxes. Pourquoi ce cas serait-il différent de celui d'un autre remboursement?

**M. Flexman:** Un propriétaire de maison qui construit sa propre maison n'aurait pas droit à un crédit d'impôt sur les intrants parce que—

**Le président:** Nous ne parlons pas ici de quelqu'un qui a construit sa propre maison, nous parlons ici de quelqu'un qui possède présentement sa maison.

**Le sénateur Simard:** Cela pourrait être la question que j'ai soulevée plus tôt.

**M. Flexman:** Je ne suis pas certain de comprendre votre question.

**Le président:** Je possède ma maison et une partie du coût de cette maison comprend un montant de taxe.

**Le sénateur Barootes:** Vous l'avez construite il y a dix ans.

**Le président:** C'est votre maison; la mienne a été construite il y a cinquante ans, et j'ai payé la taxe de vente fédérale. Sur les maisons que vous détenez en stock, vous obtenez un remboursement. On vous rembourse ce que vous avez déjà déboursé. Une maison que possède un particulier est-elle admissible à un remboursement?

**M. Flexman:** Non. Vous n'auriez pas de remboursement, mais on ne prélèverait aucune TPS au moment de la vente de cette maison. Vous avez payé vos taxes et aucune autre taxe ne sera imposée lors de ventes subséquentes.

**Le sénateur Barootes:** La vendre ou la mettre au nom de votre femme.

**Le sénateur Simard:** Cela pourrait exiger un amendement.



[Text]

**The Chairman:** Make a note of it. I am about to make an announcement that I am sure will please all of you. It is my hope that we will finish with Mr. Flexman at 5.30, and then we will spend a few minutes on committee business.

**Senator Kirby:** For clarification, finishing with Mr. Flexman means finishing with him today?

**The Chairman:** Then we will have him return at 10.45 a.m. on Tuesday. We have not finished with him yet.

**Senator MacDonald:** Is Tuesday to be his last day before the committee?

**The Chairman:** Today was supposed to be his last day.

**Senator Nurgitz:** Assuming he finishes on Tuesday.

**The Chairman:** If he does not finish on Tuesday, we will make more time for him again.

**Mr. Flexman:** I hate to say this, but there is a lot of material that we have not touched on.

**Senator Kirby:** I thought you were going to say you have other clients.

**Mr. Flexman:** No, you are the only client that counts.

**Senator Kelly:** Mr. Chairman, I wish you would be more forceful as chairman and cut out these irrelevant asides.

**The Chairman:** Without these irrelevant asides, this committee would probably be intolerable.

**Senator Kelly:** It is coming close now.

**The Chairman:** Please continue, Mr. Flexman.

**Mr. Flexman:** Division III deals with certain provisions that apply the GST to imported goods. Essentially the GST applies on imports, as on any other domestic purchase. GST will apply on goods that are imported into Canada at the time of importation. The structure of the bill essentially allows the administration of the collection of the tax through the Customs Act. That is why it is found in a different division.

Division IV is a short division—

**The Chairman:** Excuse me. Is there any tax on imported goods under tourist exemptions? If I buy \$300 worth of goods outside of Canada, will I pay a GST?

**Mr. Flexman:** No. You will still receive your tourist exemption, and the last schedule and the last page in your bill enumerates a number of non-taxable imports.

**Senator Simard:** But if tourists buy goods in Canada, they will receive a rebate on the GST?

**Mr. Flexman:** That is another rebate issue.

**Senator Simard:** This is good legislation as far as tourism is concerned.

[Traduction]

**Le président:** Prenez-en bonne note. Je m'appête à vous faire une annonce qui vous plaira, j'en suis sûr. J'ai bon espoir que nous en aurons terminé avec M. Flexman à 5 h 30 et que nous pourrions ensuite consacrer quelques minutes aux affaires du Comité.

**Le sénateur Kirby:** Pour plus de précision, en terminer avec M. Flexman veut-il dire que nous en aurons fini avec lui aujourd'hui?

**Le président:** Il reviendra témoigner devant nous mardi à 10 h 45. Nous n'en avons pas encore terminé avec lui.

**Le sénateur MacDonald:** Est-ce que mardi sera la dernière journée de sa comparution devant le Comité?

**Le président:** Il devait comparaître aujourd'hui pour la dernière fois.

**Le sénateur Nurgitz:** En supposant qu'il en aura terminé mardi.

**Le président:** S'il n'a pas terminé mardi, nous allons lui accorder plus de temps.

**M. Flexman:** Je regrette de le dire, mais il y a beaucoup de matière que nous n'avons pas encore abordée.

**Le sénateur Kirby:** Je croyais que vous alliez dire que vous aviez d'autres clients.

**M. Flexman:** Non. Vous êtes le seul client qui compte.

**Le sénateur Kelly:** Monsieur le président, je voudrais que vous fassiez preuve de plus d'autorité et que vous mettiez fin à ces remarques hors de propos.

**Le président:** Sans ces remarques hors de propos, le Comité serait probablement insupportable.

**Le sénateur Kelly:** Il n'en est pas loin maintenant.

**Le président:** Veuillez continuer, monsieur Flexman.

**M. Flexman:** La Section III comporte certaines dispositions d'application de la TPS aux produits importés. Essentiellement, la TPS s'applique aux importations, comme à tout autre bien acheté au Canada. Ainsi, elle s'appliquera aux biens importés au Canada, dès leur entrée. La façon dont le projet de loi est structuré permet d'administrer la perception de la taxe aux termes de la *Loi sur les douanes*. C'est pourquoi ce sujet fait l'objet d'une autre section.

La Section IV est brève . . .

**Le président:** Pardonnez-moi. Une taxe sur les biens importés s'appliquerait-elle aux produits visés par des exemptions de tourisme? Si j'achète l'équivalent de 300 \$ de produits à l'extérieur du Canada, aurais-je à payer une TPS?

**M. Flexman:** Non, vous continuerez de jouir de votre exemption de tourisme. Vous trouverez à la dernière annexe, à la dernière page du projet de loi en fait, la liste de certaines importations non taxables.

**Le sénateur Simard:** Cependant, si les touristes achètent des produits au Canada, ils auront droit au remboursement de la TPS?

**M. Flexman:** Il s'agit là d'une autre question.

**Le sénateur Simard:** Pour ce qui est d'avantager le touriste, la loi est bonne.



[Text]

**Mr. Flexman:** Division IV deals with the tax on imported services. Generally it requires a self-assessment of GST on services and intellectual property that are imported where the recipient does not qualify to claim an input tax credit. If the recipient is eligible to claim an input tax credit, then no GST would be assessed on the imported services. This the example that we talked about at the last session regarding a U.S. engineering firm sending an engineer to Canada to do work on a project. There would be a requirement for self-assessment if the business that was hiring the engineer would not otherwise get an input credit.

Division V deals with a number of rules with respect to collection and remittance of the tax. Vendors and suppliers of goods and services are considered to be agents of the Crown and are obligated to collect the tax. If they fail to collect the tax, then they will be liable for it. They are required to remit the tax. Section 227 provides the rules for streamlined accounting to be prescribed. We had a discussion at the last session about some alternatives on streamlined accounting.

Also in this section are rules with respect to refunds, because under the GST businesses may actually be in a position of claiming a refund. There is a provision for interest on those refunds.

There are rules with respect to bad debts. The GST may be assessable when an invoice is issued. If the business fails to collect the amount, then there is the ability to claim relief in respect of a portion of the amount that was receivable. So there is relief for bad debts.

**Senator Anderson:** Is that different from the sales tax we have now?

**Mr. Flexman:** Essentially it is the same concept. I believe that the timing allows businesses to claim it sooner if the bad debt is realized within the last year.

**The Chairman:** Is the federal government a preferred creditor in a bankruptcy?

**Mr. Flexman:** I believe the government has the same rights for the GST that they do for other income taxes or payroll withholdings.

There are some provisions that require businesses to file returns. Large businesses—those with taxable revenues greater than \$6 million in a year—will be required to file monthly. They will have to remit the tax one month after the month end.

For businesses that have taxable and zero-rated revenues greater than \$500,000 but less or equal to \$6 million, they can file on a quarterly basis. They would have to file and remit within a month of the quarter end.

For smaller businesses that fall into the \$500,000 or less taxable and zero-rated revenues category, they have the ability to

[Traduction]

**M. Flexman:** La Section IV porte sur la taxe appliquée aux services importés. En règle générale, il faut faire une autoévaluation de la TPS applicable à des services et à de la propriété intellectuelle importés lorsque l'acquéreur n'a pas droit à un crédit de taxe sur les intrants. Si l'acquéreur a le droit de réclamer un tel crédit, alors la TPS ne s'appliquera pas aux services importés. Je vous renvoie à l'exemple dont nous parlions la dernière fois concernant la firme d'ingénierie américaine qui envoie un ingénieur au Canada pour travailler à un projet. Si l'entreprise qui avait engagé les services de l'ingénieur n'avait pas autrement droit à un crédit sur les intrants, il faudrait alors faire une évaluation de la TPS.

La Section V, elle, comporte certaines règles concernant la perception et le versement de la taxe. Les vendeurs et fournisseurs de biens et services sont réputés des agents de la Couronne et, par conséquent, obligés de percevoir la taxe. S'ils ne le font pas, alors ils doivent en rendre compte. Ils doivent verser la taxe. L'article 227 établit les règles de comptabilité abrégée prévues au règlement. La dernière fois, vous vous souvenez que nous avions abordé certaines options concernant la comptabilité abrégée.

On trouve également dans cet article les règles qui régissent les remboursements car, en vertu de la TPS, les entreprises pourraient en fait avoir droit à un remboursement. On prévoit d'ailleurs un intérêt sur ces remboursements.

Des règles sont également établies concernant les dettes irrécouvrables. La TPS peut être évaluée lorsque la facture est émise. Si l'entreprise ne réussit pas à percevoir le montant, alors elle peut réclamer un dégrèvement correspondant à la portion du montant à recevoir. Ainsi, on prévoit des dégrèvements pour les dettes irrécouvrables.

**Le sénateur Anderson:** En quoi cela diffère-t-il de la taxe de vente actuelle?

**M. Flexman:** Essentiellement, le principe est le même. Je crois que le calendrier permet aux entreprises de le réclamer plus tôt, si la dette irrécouvrable est réalisée dans l'année qui vient de s'écouler.

**Le président:** Le gouvernement fédéral est-il un créancier privilégié lors d'une faillite?

**M. Flexman:** Je crois que le gouvernement jouit des mêmes droits en matière de TPS que de toutes les autres retenues à la source et de tous les impôts.

Certaines dispositions exigent que les entreprises fassent des déclarations. Les grandes entreprises—c'est-à-dire celles dont le revenu imposable excède 6 millions de dollars durant l'année—devront faire des déclarations mensuelles. Elles devront donc verser la taxe dans le mois qui suit le mois de déclaration.

Quant aux entreprises qui ont un revenu imposable et un revenu détaxé de plus de 500 000 \$ mais inférieur ou égal à 6 millions de dollars, elles peuvent faire des déclarations trimestrielles. Donc, elles soumettraient leur déclaration et leur versement dans le mois qui suit la fin du trimestre.

En ce qui concerne les plus petites entreprises dont le revenu imposable et le revenu détaxé est de 500 000 \$ ou moins, elles peuvent faire une déclaration annuelle. De la sorte, elles

[Text]

file annually. They would have to remit and file their return within three months of the year end.

**The Chairman:** Would they have the use of those funds themselves for the whole year?

**Mr. Flexman:** Not necessarily. They are required to remit, on a quarterly basis, installments that reflect their previous year's remittances. If they are a growing business they may have some additional cashflow advantage.

Smaller businesses that can file on an annual basis can always opt to file more frequently, either quarterly or monthly. Any business that qualifies to file quarterly could opt to file monthly if they chose to do so. That essentially covers collection and remittance and the provisions that relate to that area of the bill.

Division 6 deals with rebates. The word "rebate" is different than an input tax credit. There are different situations where a person can qualify for a rebate.

The first situation is found in section 252 and deals with tourist rebates. This allows the refund of GST paid by certain tourists while in Canada with respect to certain goods that they export. These goods would have to be exported within 60 days of purchase. This section also allows a rebate of the GST on their accommodation for up to 30 days. If they pay GST on a hotel or motel while staying in Canada, they can claim a rebate on leaving the country.

**The Chairman:** That would mean a tourist buying something and taking it with them could claim a rebate?

**Mr. Flexman:** That is correct. They must take the goods with them out of the country; they must export the goods with them. There are certain goods it does not apply to.

**The Chairman:** What is the mechanism to get the rebate? In the United Kingdom there are problems receiving a rebate.

**Mr. Flexman:** The law provides that the non-resident tourist must apply for the rebate. Bill C-62 does not have any details as to the mechanics and whether there will be a streamlined basis of doing it at the border. There has been some discussion of whether rebates would be paid when tourists leave the country. This may be a question to direct to Revenue Canada.

**Senator Barootes:** There is an indication from the Minister of National Revenue that these rebates may be available at the duty-free shops at the airports or elsewhere.

**Mr. Flexman:** I have heard some discussions about facilitating the payment at the border. There are provincial sales tax rebates in different provinces for visitors from other provinces. The concern has been expressed that the actual takeup rate on some of those rebates is quite low, partly because of the amounts and the nuisance of having to file for a refund.

[Traduction]

auraient à verser la taxe et à déposer leur déclaration dans les trois mois qui suivent la fin de l'année.

**Le président:** Auraient-elles la possibilité d'utiliser ces fonds pendant toute l'année?

**M. Flexman:** Pas forcément. Elles sont tenues de verser, chaque trimestre, des acomptes calculés en fonction de leurs versements de l'année précédente. Si l'entreprise est en pleine croissance, elle aura peut-être alors des rentrées qu'elle pourra utiliser.

Les petites entreprises qui peuvent faire une déclaration annuelle ont toujours le choix de le faire plus fréquemment, soit une fois par trimestre ou une fois par mois. De la même façon, toute entreprise qui peut faire des déclarations trimestrielles peut aussi, si elle le désire, en faire chaque mois. Voilà qui résume assez bien les modalités de perception et de versement ainsi que les dispositions du projet de loi qui en traitent.

La Section VI a trait aux remboursements. Notez que cette notion est différente du crédit de taxe sur les intrants. Il existe différentes situations dans lesquelles une personne peut avoir droit à un remboursement.

Ainsi, aux termes de l'article 252 traitant des remboursements aux touristes, ces derniers peuvent se faire rembourser la TPS payée au Canada en rapport avec certains biens qu'ils ont exportés, à condition que cette exportation ait eu lieu dans les soixante jours qui suivent l'achat. Cet article leur permet aussi de se faire rembourser la TPS payée à l'égard du logement provisoire, jusqu'à concurrence de 30 jours. Donc, s'ils ont payé de la TPS pour leur séjour dans un hôtel ou un motel au Canada, ils peuvent réclamer un remboursement lorsqu'ils quittent le pays.

**Le président:** Ainsi, un touriste qui achète quelque chose et l'emporte avec lui peut réclamer un remboursement?

**M. Flexman:** C'est exact. Ils doivent emporter les biens avec eux lorsqu'ils quittent le pays; ils doivent accompagner les produits exportés. Notez que cette disposition ne s'applique pas à certains biens.

**Le président:** Comment procède-t-on pour obtenir le remboursement? Au Royaume-Uni, ce genre de remboursement présente des problèmes.

**M. Flexman:** La loi prévoit que le touriste qui ne réside pas au Canada doit présenter une demande en ce sens. Le projet de loi C-62 ne précise pas les modalités de cette réclamation ni s'il y aura un moyen simplifié de le faire à la frontière. La possibilité de verser les remboursements lorsque le touriste quitte le pays a été abordée. Il faudrait peut-être adresser la question à Revenu Canada.

**Le sénateur Barootes:** Le ministre du Revenu national a indiqué que ces remboursements pourraient peut-être se faire dans les boutiques franchises, aux aéroports et ailleurs.

**M. Flexman:** J'ai entendu parler de certains échanges visant à faciliter le paiement à la frontière. Il existe des remboursements de taxe de vente provinciale dans différentes provinces pour les visiteurs qui viennent d'autres provinces. Le fait que peu de touristes s'en prévalent, en partie à cause des faibles



[Text]

There will be a provision that will allow a tour operator, if he or she is bringing up a tour of non-resident tourists, to apply for the rebate on behalf of a group. There is a provision to facilitate the rebate mechanism in that situation.

Employees and partners can also get rebates. This relates to expenses that would be for business purposes and that are otherwise deductible for income tax purposes. The concept here is to allow employees and partners to claim a rebate for the GST on certain business-related expenditures.

Another rebate not to be confused with the federal sales tax transitional housing rebate is called the new housing rebate. This allows for a rebate on the taxes paid on new homes provided the new home is acquired as a residence. It is not a full rebate. The rebate is approximately 2.5 per cent if the house price is no greater than \$350,000. Once you go above the \$350,000 house price, the rebate is reduced proportionately until you hit \$450,000. Houses above \$450,000 will not qualify for any rebate. They will pay the full 7 per cent on their sale price.

**The Chairman:** If a person builds a house and puts in a basement suite to rent out, would that qualify for a rebate? You said residential land yet there is an income aspect to that.

**Mr. Flexman:** The actual wording is "for use as the primary place of" residence primarily for the individual. If the suite was a secondary use, then I believe the residence would qualify for the rebate.

**The Chairman:** Although it is going to be rented out to another family?

**Mr. Flexman:** If the residence was going to be fully rented out, then you would not qualify. However, if you had a suite which was secondary or incidental to the main purpose of buying the house as your residence, you would still qualify for the rebate.

**Senator Gigantès:** Is the secondary portion defined in any way? Is there a certain percentage of the house surface?

**Mr. Flexman:** The terminology used in the legislation refers to a particular individual who acquires the complex or unit for use as the primary place of residence of the particular individual or a relation of the particular individual. That term is not defined as such, so I guess it will be subject to some interpretation.

**The Chairman:** Have you finished the transitional provision?

**Mr. Flexman:** I have a few more items to go through. Perhaps we could finish with rebates.

[Traduction]

sommes en jeu et de la nécessité de remplir un formulaire, est préoccupant.

Une disposition permettra à l'organisateur professionnel de voyages, s'il fait visiter le pays à un groupe de touristes qui n'habitent pas ici, de réclamer le remboursement en leur nom. On a prévu de faciliter le remboursement dans un tel cas.

Les employés et les associés peuvent aussi obtenir des remboursements à l'égard des frais engagés à des fins professionnelles qui, autrement, sont déductibles de l'impôt sur le revenu. L'idée, ici, est de permettre aux employés et aux associés de réclamer un remboursement de la TPS pour certaines dépenses professionnelles.

Un autre remboursement à ne pas confondre avec le remboursement de la taxe de vente fédérale relative aux habitations pendant la période de transition est le remboursement pour habitations neuves. Ainsi, l'acquéreur d'une maison neuve peut réclamer la taxe versée à condition que cette habitation lui serve de résidence. D'ailleurs, le plein montant n'est pas remboursé. Le remboursement correspond à peu près à 2,5 p. 100 des taxes payées si le prix d'acquisition de la maison est d'au plus 350 000 \$. Une fois ce seuil dépassé, le remboursement baisse proportionnellement jusqu'à concurrence de 450 000 \$. Les habitations vendues pour plus de 450 000 \$ ne donnent droit à aucun remboursement. Les acquéreurs doivent donc payer la TPS de 7 p. 100 sur le prix de vente.

**Le président:** Si une personne construit une habitation et ajoute un appartement qu'elle pourra louer au sous-sol, aura-t-elle droit au remboursement? Vous avez parlé d'habitations utilisées à des fins résidentielles. Pourtant, ici, la résidence produit un revenu.

**M. Flexman:** L'expression utilisée est «utilisée principalement à titre résidentiel par le particulier». Si l'appartement était accessoire, alors je crois que l'habitation donnerait droit à un remboursement.

**Le président:** Même si elle est louée à une autre famille?

**M. Flexman:** Si la résidence tout entière est louée, alors vous n'y avez pas droit. Toutefois, si l'habitation comporte un appartement dont l'utilisation est secondaire ou accessoire par rapport à son utilisation principale, qui est de servir de résidence, alors vous avez toujours droit au remboursement.

**Le sénateur Gigantès:** Cette partie accessoire de l'habitation est-elle définie quelque part? Fixe-t-on un certain pourcentage de la superficie de la maison?

**M. Flexman:** Les termes utilisés dans le projet de loi font référence à un particulier qui acquiert un immeuble à habitations multiples ou un logement qui lui servira principalement à titre résidentiel, à lui ou à un proche. Le projet de loi ne définit pas l'expression, de sorte que j'imagine qu'il y a place à l'interprétation.

**Le président:** Avez-vous terminé avec la disposition transitoire?

**M. Flexman:** J'aurais quelques points encore. Peut-être pourrait-on en finir avec les remboursements.



[Text]

Legal aid organizations will qualify for a full rebate. Section 259 deals with rebates for certain public service organizations. Included in this category are charities, those that are registered for income tax purposes, certain non-profit organizations which have a degree of government funding, hospitals, municipalities, schools and universities. The rebate for charities and non-profit organizations that have a degree of government funding has been announced at 50 per cent, although it is not indicated in Bill C-62. The degree of government funding that a non-profit organization must have in order to qualify is greater or equal to 40 per cent. However, the rebates for hospitals, municipalities, schools and universities has not yet been announced nor prescribed as part of Bill C-62. I believe negotiations are ongoing between the government and organizations representing these groups to determine the rebate percentage. The concept is to give these organizations a rebate that essentially puts them in no worse a position under GST than under the current federal sales tax system.

That brings me to the conclusion of the rebate sections, so I can stop here.

**The Chairman:** Is it satisfactory for you to be with us on Tuesday morning at 10.45, after we have finished with the minister?

**Mr. Flexman:** Yes.

**The Chairman:** Do you think that you can complete your presentation by 12 noon?

**Mr. Flexman:** Yes.

**The Chairman:** I promised Senator Kelly that I would be a stricter chairman.

**Senator Kelly:** I think it will become increasingly important.

**Senator Kirby:** Mr. Chairman, I should make the caveat that the discussion on Tuesday may get into some of the difficult areas in which a dividing line has been drawn. I am thinking of what is and what is not a basic grocery. So I would not, if I were you, feel totally confident that we will be finished in an hour and fifteen minutes. I say that because I think that a significant number of the representations that will be made to us will deal with the potential for an uneven playing field as a result of whether or not there are dividing lines. I think it is important that we understand the issue before we hear representations on it.

**The Chairman:** Then, Mr. Flexman, we will see you at 10.45 on Tuesday.

Honourable senators, I am open to guidance. We must finalize what has been basically agreed to by the steering committee insofar as our schedule and budget are concerned. Do you or do you not wish to continue *in camera*?

**Senator Kelly:** I would prefer to continue *in camera*.

[Traduction]

Les organismes d'aide juridique auront le droit au remboursement entier. Ainsi, l'article 259 traite de remboursements pour certains organismes de services publics. Cette catégorie comprend les organismes de bienfaisance, les organismes inscrits aux fins de l'impôt sur le revenu, certains organismes à but non lucratif qui reçoivent une certaine part de fonds gouvernementaux, les hôpitaux, les municipalités, les établissements d'enseignement et les universités. Les remboursements prévus pour les organismes de bienfaisance et les organismes à but non lucratif qui reçoivent une certaine part de fonds gouvernementaux sont, d'après ce qui a été annoncé, fixés à 50 p. 100, bien que le projet de loi C-62 ne le précise pas. L'organisme à but non lucratif, pour être admissible, doit être financé à 40 p. 100 par le gouvernement. Cependant, les remboursements prévus pour les hôpitaux, les municipalités, les établissements d'enseignement et les universités n'ont pas encore été annoncés ni fixés dans le projet de loi C-62. Je crois que des négociations sont en cours entre le gouvernement et les organismes représentant ces groupes afin de les déterminer. L'idée est de donner à ces organismes un remboursement qui empêche que leur situation ne s'aggrave sous le régime de la TPS, par rapport au régime actuel de la taxe de vente fédérale.

Voilà qui termine la partie sur les remboursements. Nous pouvons arrêter ici.

**Le président:** Votre présence ici, mardi matin, à 10 h 45, lorsque nous en aurons terminé avec le Ministre, vous convient-elle?

**M. Flexman:** Oui.

**Le président:** Croyez-vous pouvoir terminer votre présentation avant midi?

**M. Flexman:** Oui.

**Le président:** J'ai promis au sénateur Kelly que je ferais preuve d'un peu plus de rigueur.

**Le sénateur Kelly:** Je crois que cela sera de plus en plus important.

**Le sénateur Kirby:** Monsieur le président, j'aimerais faire remarquer que les délibérations de mardi porteront peut-être sur des points difficiles et litigieux. Je pense à la définition des produits alimentaires de base. De sorte que, si j'étais vous, je ne compterais pas en avoir fini au bout d'une heure et 15 minutes. Je dis cela car je crois qu'un nombre important de représentations porteront sur la possibilité d'inéquités par suite du manque de définitions. Je crois qu'il importe que nous comprenions la question avant d'entendre des témoins à ce sujet.

**Le président:** Donc, monsieur Flexman, nous nous voyons à 10 h 45, mardi prochain.

Honorables sénateurs, qu'on me conseille. Nous devons mettre la dernière main à ce à quoi a essentiellement consenti le comité directeur au sujet de notre calendrier et de notre budget. Désirez-vous, oui ou non, poursuivre les délibérations à huis clos?

**Le sénateur Kelly:** Je préférerais que nous continuions à huis clos.

[Text]

**The Chairman:** Is it agreed that we continue *in camera*?

**Senator Simard:** I do not agree with my colleague Senator Kelly. First, is anyone from the press present?

**The Chairman:** Some people from the press were present earlier. At least, I recognized one of them.

**Senator Simard:** Since we are talking about schedules, and so on, I hesitate to clear the room, particularly the press. I would not want this exercise to be considered a precedent. I do not mind doing things in the open, and I am sure that Senator Kelly feels the same way.

**Senator Kelly:** I believe that this is the state at which we should get our arguments out and knock around the whole question of what has been presented here. I think that we can do that better *in camera*.

**Senator Simard:** As long as we are not setting a precedent.

**The Chairman:** Certainly no members of the press are present now. That is why I asked for your direction. I was not in any way trying to say that the meeting should continue *in camera*.

The committee continued *in camera*.

[Traduction]

**Le président:** Est-on d'accord?

**Le sénateur Simard:** Je ne suis pas d'accord avec mon collègue le sénateur Kelly. Tout d'abord, un membre de la presse est-il présent?

**Le président:** Certains membres l'étaient plus tôt. Du moins, j'ai reconnu l'un d'entre eux.

**Le sénateur Simard:** Puisque nous parlons de calendrier, etc., j'hésiterais à dégager la salle, particulièrement à faire sortir la presse. Je ne voudrais pas que cet exercice soit perçu comme un précédent. Je n'ai pas d'opposition à délibérer en public, et je suis convaincu que le sénateur Kelly pense comme moi.

**Le sénateur Kelly:** Je crois que nous en sommes au stade où nous devrions faire valoir nos arguments et délibérer de toute la question. Je crois que cela irait mieux à huis clos.

**Le sénateur Simard:** Du moment que nous n'établissons pas de précédent.

**Le président:** De toute évidence, il n'y a pas de membre de la presse présent en ce moment. C'est pourquoi je vous ai demandé conseil. J'étais loin de vouloir déclarer que la séance se poursuivrait à huis clos.

Le Comité poursuit ses délibérations à huis clos.











*If undelivered, return COVER ONLY to  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

---

WITNESS—TÉMOIN

*From Peat Marwick Thorne:*

Mr. Bruce P. Flexman, C.A., National Partner-In-Charge,  
Goods and Services Tax.

*De Peat Marwick Thorne:*

M. Bruce P. Flexman, c.a., associé national responsable de  
la taxe sur les produits et services.







FEB 27 1991



3 1761 11549647 3

